VISIT…

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ В ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

Авторы:

Барбашова Татьяна Павловна — старший преподаватель юридического факультета РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина.

Миронов Владимир Иванович — Заведующий кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, доктор юридических наук, профессор, член НЭПС и Московской хельсинской группы

Содержание

Глава 1. Государственный надзор и контроль как деятельность по защите трудовых прав работников

§1. Защита трудовых прав работников и ее особенности

§2. Понятие государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников

§3. Формы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права

§4. Соотношение государственного надзора с судебной защитой трудовых прав, деятельностью КТС по разрешению индивидуальных трудовых споров

§5. Государственный надзор и контроль профсоюзов за соблюдением трудовых прав работников

§6. Государственный надзор и самозащита трудовых прав

Глава 2. Взаимодействие органов государственного надзора и контроля при осуществлении защиты трудовых прав работников

§1. Роль прокурорского надзора в защите трудовых прав

§2. Государственная инспекция труда как орган, обеспечивающий соблюдение норм трудового права

§3.Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее участие в защите трудовых прав работников

§4. Органы государственного надзора в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения в обеспечении защиты трудовых прав работников

Глава 3. Реализация полномочий по защите трудовых прав работников органами государственного надзора и контроля

§1. Полномочия государственных органов по надзору и контролю, их виды

§2. Общие полномочия государственных органов надзора и контроля по соблюдению трудовых прав работников

§3. Специальные полномочия государственных органов надзора и контроля за исполнением норм трудового права

§4. Некоторые проблемы реализации полномочий, обеспечивающих защиту трудовых прав работников, органами надзора и контроля

ГЛАВА 4. ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ НОВАЦИИ ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ЗАЯВЛЕНИЙ В СФЕРЕ ТРУДА И СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.

§1. Формирование состава суда по рассмотрению и разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения

§2. Подведомственность и подсудность заявлений третейским судам

§3. Особенности процессуальной деятельности третейских судов

§4. Взаимодействие суда с органами по надзору за соблюдением трудового законодательства

§5. Судебные расходы

Заключениие

Список используемых нормативных правовых актов

Литература

Введение

Видимо, ни для кого не является секретом, что нормы трудового права не обеспечивают защиту прав работников. Степень зависимости работников от представителей работодателя столь велика, что приводит к отказу от защиты своих прав, гарантированных трудовым законодательством. Поэтому на практике применяются правила, которые устанавливает для работников работодатель. Данные правила зачастую далеки от требований норм трудового законодательства. Нельзя не заметить и отсутствие действенных механизмов, обеспечивающих правомерное поведение работодателей и защиту трудовых прав работников.

Настоящее монографическое исследование посвящено защите трудовых прав работников. Отличительной особенностью данной работы является возможность использования большинства ее положений для защиты трудовых прав без внесения изменений в законодательство. Несмотря на то, что в ней рассматривается роль государственного надзора в защите трудовых прав граждан, другие способы и формы такой защиты не остались без внимания автора. Более того, в работе рассмотрены возможные способы и формы защиты трудовых прав, варианты их одновременного использования, возникающие при этом отношения, права и обязанности участников этих отношений, наиболее эффективные приемы, которые могут позволить защитить трудовые права работников.

Очевидно, что использование работником любых способов и форм защиты трудовых прав приводит к возникновению конфликта с работодателем, который грозит работнику потерей рабочего места. Поэтому рекомендации, данные в исследовании, могут быть использованы только очень смелыми работниками, способными защитить свои экономические и социальные интересы. К сожалению, таких работников ничтожно мало! В связи с этим может сложиться впечатление, что исследование адресовано узкому кругу лиц, рискнувших вступить в конфликт с работодателем с очевидно неблагоприятным для работников исходом. Однако в работе рассматриваются возможные варианты защиты трудовых прав работников без вовлечения их в конфликт с работодателем. Использование таких способов и форм защиты трудовых прав, которые не приводят работников к конфликту с работодателем, может позволить не только восстановить нарушенное право, но и сохранить рабочее место.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что работа может быть полезной для всех работников, их представителей, государственных органов, работодателей, которые заинтересованы в построении цивилизованных трудовых отношений, основанных не на произволе представителей работодателя, а на нормах трудового права, которые призваны создавать лишь минимальные стандарты прав и свобод человека и гражданина в сфере труда. В современных условиях не соблюдаются даже указанные минимальные стандарты. В связи с этим рекомендации исследования могут оказать положительное влияние на правовое положение работников в трудовых отношениях.

Подчеркнем еще раз, что использование многих рекомендаций, имеющихся в работе, не требует внесения изменений в законодательство. Достаточно их применять в практической деятельности при регулировании трудовых отношений. Отдельные предложения могут быть реализованы на уровне договоров между работником и работодателем, а также заключаемых между представителями работников и работодателей.

На наш взгляд, изменения в законодательстве необходимы прежде всего с целью обеспечения исполнения решений о восстановлении трудовых прав работников, такие предложения также имеются в содержании предлагаемой работы.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР И КОНТРОЛЬ КАК ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

§1. Защита трудовых прав работников и ее особенности

Защита прав человека может быть осуществлена с применением норм различных отраслей права. В юридической литературе правильно обращают внимание на то, что права человека не реализуются автоматически даже при благоприятных условиях, поэтому необходимы усилия и даже борьба человека за свои права и свободы, которые должны органично включаться в систему мер, составляющих единый механизм защиты прав человека[1]. Поэтому защита прав человека рассматривается в качестве универсальной общенаучной категории, имеющей общие функции, которые могут быть применены при реализации норм различных отраслей права[2].

Исследуя проблемы международного регулирования труда, С.А. Иванов пришел к пониманию того, что трудовые права являются правами человека. Они значительно раньше других прав подверглись международному регулированию. Не будет ошибкой сказать, что у истоков международной защиты прав человека, как считает автор, лежит международная охрана труда, осуществляемая МОТ уже более семидесяти лет[3]. В свою очередь в ст. 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод гарантировано право на эффективность правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, к числу которых относятся и трудовые права работников. Очевидно, что эффективной защита нарушенного права может быть признана только после устранения нарушения и восстановления нарушенного права.

---

[1] Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социально-психологические аспекты. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. с. 6-9

[2] Солдаткин Д.В. Защита от дискриминации в трудовых отношениях. Дисс.канд.юрид.наук. М., 2006

[3] Иванов С.А. Защита прав человека в трудовом праве переходного периода. Некоторые проблемы. Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. М.,1994. с. 90-92

В связи с изложенным можно выделить три обстоятельства, характеризующих правовое понятие защиты прав человека: 1) осуществление защиты полномочным субъектом; 2) осуществление этим субъектом деятельности с соблюдением норм законодательства; 3) обеспечение восстановления нарушенного права.

К числу полномочных субъектов по защите трудовых прав, исходя из общей теории защиты прав человека, традиционно относили юрисдикционные органы[4].

Нельзя не заметить, что деятельность юрисдикционных органов осуществляется с применением процессуальных норм. Следовательно, защита прав человека должна рассматриваться как процессуальная деятельность уполномоченных на ее осуществление субъектов.

Защита трудовых прав работников имеет свои особенности. Данные особенности должны адекватно отражать неравное положение работника и работодателя как субъектов трудового права. В качестве самостоятельной отрасли трудовое право сформировалось как совокупность норм, призванных обеспечить защиту работников от произвольных действий работодателя. По этой причине к числу полномочных субъектов по защите трудовых прав относятся не только юрисдикционные органы, но и представители работников, а также непосредственно работники, которые могут осуществлять самозащиту своих прав. Видимо, не должно вызывать сомнений, что не только деятельность юрисдикционных органов входит в защиту трудовых прав работников. Как уже отмечалось, представители работников, сами работники также могут осуществлять защиту трудовых прав. Поэтому защита трудовых прав работников имеет дополнительные по сравнению с другими правами и свободами способы восстановления нарушенного права и законного интереса.

В учебной литературе по административному праву концептуально определено, что в реальной жизни все способы защиты тесно связаны, чаще всего они используются одновременно, гражданин может защищать свои права самостоятельно и с помощью государственных органов и негосударственных организаций, инициируя их правозащитную деятельность, что может рассматриваться как процессуальная защита прав человека[5].

Такой вывод напрашивается и из определения защиты прав человека, которая может быть осуществлена полномочным субъектом на основании процессуальных норм. Работники, их представители отнесены к числу субъектов защиты трудовых прав, они осуществляют свою деятельность с применением процессуальных норм. Отсутствие специального процессуального нормативного акта, регламентирующего деятельность работников и их представителей как полномочных субъектов защиты трудовых прав, не свидетельствует о том, что данный вид деятельности не входит в защиту трудовых прав. Очевидно, что представители работников в лице профсоюзов, работники используют процессуальные нормы при защите трудовых прав. Например, составляют процессуальные документы и направляют их работодателю для устранения допущенных им нарушений. В частности, работодателю может быть направлено исковое заявление с приложением к нему документов, подтверждающих нарушение трудовых прав. Данные действия основаны на нормах процессуального права, но они не порождают возникновение трудового спора, который в ст. 381 ТК РФ определен как неурегулированные между работником и работодателем разногласия. Следовательно,

---

[4] Иванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский П.Ю. Советское трудовое право: вопросы теории. С. 6-11; Советское трудовое право/ под ред. Г.Г. Александрова. М., 1972. с. 336; Советское трудовое право / под ред. А.С. Пашкова. М., 1976. с. 407; Голощапов С.А. Советское трудовое право. М., 1971; Смолярчук В.И. Защита трудовых прав рабочих и служащих при рассмотрении трудовых споров в СССР. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1959; Самощенко И. Ответственность по советскому законодательству. М. 1971 и др.

[5] Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: изд-во Норма, 2005. с. 157-158

процессуальные нормы могут быть использованы полномочными субъектами в досудебном и внесудебном порядке защиты трудовых прав.

В связи с изложенным защита трудовых прав может рассматриваться как процессуальная деятельность полномочных субъектов, круг которых существенно расширен по сравнению с субъектами, обладающими полномочиями по защите прав человека, гарантированных нормами других отраслей права. Поэтому, наряду с традиционными способами защиты прав человека, в частности с судебной защитой, существуют специальные способы защиты трудовых прав, например деятельность органов государственного надзора и контроля по защите трудовых прав работников.

В ст. 352 ТК РФ дан перечень способов защиты трудовых прав. Федеральным законом от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»[6] в данную норму внесены изменения. К числу способов защиты трудовых прав и свобод отнесена судебная защита, из ее названия исключено указание на защиту трудовых прав работников. В связи с изложенным напрашивается вывод о том, что включение в число способов судебной защиты трудовых прав позволяет говорить о защите трудовых прав не только работников, но и работодателей, поскольку в судебном порядке могут быть защищены как права работников, так и права работодателей. Тогда как другие способы защиты могут быть применены исключительно для защиты трудовых прав и свобод граждан, как ищущих работу, так и вступивших в трудовые отношения. Следовательно, в законодательстве предусмотрено дополнительные способы защиты трудовых прав работников по сравнению с защитой прав работодателей.

Нельзя не заметить, что в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека (ст. 23), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 6, 7, 8), трудовые права непосредственно связаны с личностью конкретного работника. Поэтому и нормы трудового права, исходя из концепции названных международно-правовых актов, призваны обеспечить защиту личных прав работников. Однако в нормах трудового права (ст. 22 ТК РФ) перечислены права работодателей. Субъективные права работодателей корреспондируют в личные трудовые права работников. Поэтому нормы трудового права призваны дать примерный перечень прав работников, которые могут быть расширены работодателем за счет собственных средств, а также исчерпывающим образом определить права работодателей, корреспондирующие обязанностям работника.

Исходя из содержания ст. 352 ТК РФ, защита трудовых прав и свобод может быть определена как совокупность способов, перечисленных в этой норме, использование которых полномочными субъектами происходит с применением процессуальных правил. Основными способами защиты трудовых прав и свобод являются: самозащита работниками трудовых прав; защита трудовых прав и законных интересов работников профессиональными союзами; государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; судебная защита.12

Перечисленные способы могут быть использованы для защиты действительно или мнимо нарушенных трудовых прав. Однако само по себе перечисление этих способов в ст. 352 ТК РФ может и не привести к восстановлению нарушенных трудовых прав. Должны появиться предусмотренные в законодательстве основания, которые и могут позволить воспользоваться тем или иным способом защиты, а в ряде случаев использовать несколько способов защиты для того, чтобы нарушенные права работника были восстановлены.

---

[6] Федеральный закон от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации.

Наличие таких оснований связано с действиями работников, их представителей, деятельностью органов государственного надзора и контроля, КТС, а при использовании судебной защиты -- с деятельностью перечисленных субъектов и работодателей. Такие действия могут быть совершены только при возникновении отношений, входящих в предмет трудового права, в частности отношений по самозащите трудовых прав, отношений по участию профсоюзов в защите трудовых прав, по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников, а также отношений по разрешению трудовых споров.

Следовательно, перечисленные способы защиты трудовых прав и законных интересов могут быть реализованы через действия субъектов трудового права, которые приводят к возникновению соответствующих отношений. В свою очередь в рамках этих отношений могут быть выявлены нарушения трудовых прав и свобод. Данные нарушения и должны быть устранены в перечисленных отношениях, содержанием которых является осуществление процессуальной деятельности с целью устранения нарушений трудовых прав. Данная деятельность подлежит надлежащему процессуальному оформлению. Без процессуального оформления использование любого способа защиты не может привести к восстановлению нарушенных прав работников. Поэтому, в нашем понимании, защита трудовых прав осуществляется определенными способами, которые перечислены в нормах материального права (ст. 352 ТК РФ), и с использованием установленных процессуальным законодательством форм устранения нарушений трудовых прав. Отсутствие процессуальных форм восстановления нарушенного права приводит к тому, что способы защиты трудовых прав не выполняют своей роли, поскольку использование любого из перечисленных способов может привести к восстановлению нарушенного материального права только при надлежащем процессуальном оформлении. Следовательно, устранение нарушений трудовых прав и свобод в рамках возникших отношений по их защите требует специального процессуального оформления, то есть оно происходит в определенных процессуальным законодательством формах. В связи с этим только при сочетании способов, перечисленных в ст. 352 ТК РФ, с процессуальными формами защиты прав можно добиться восстановления трудовых прав и законных интересов. Поэтому защита трудовых прав не может рассматриваться исключительно как совокупность способов, которые включают в себя действия полномочных субъектов, которые являются основанием для возникновения соответствующих отношений. В защиту трудовых прав, на наш взгляд, следует включать и процессуальные формы, которые могут быть использованы для устранения выявленных в этих отношениях нарушений трудовых прав.

Сказанное, полагаем, позволяет определить защиту трудовых прав и законных интересов как совокупность способов и процессуальных форм, которые могут быть использованы для восстановления нарушенных прав и законных интересов.

Защита трудовых прав и законных интересов имеет свои особенности. Как уже отмечалось, защита трудовых прав включает в себя несколько способов и соответствующих им процессуальных форм, которые могут быть использованы для восстановления нарушенного права.

На наш взгляд, одной из главных особенностей защиты трудовых прав является возможность использования работниками не запрещенных законодательством способов и процессуальных форм по восстановлению нарушенных прав и законных интересов. Тогда как работодатель должен использовать только предусмотренные законом способы и формы защиты своих прав, в частности судебную защиту, поскольку до внесения изменений в ст. 352 ТК РФ, которая дополнена указанием на судебную защиту трудовых прав, данная норма и перечисленные в ней способы могли быть использованы только для защиты трудовых прав работников. Следовательно, защита трудовых прав работников включает в себя особые способы и соответствующие им процессуальные формы восстановления нарушенных прав и законных интересов работников. К числу таких

способов относится государственный надзор и контроль, который может быть использован наряду с другими способами и процессуальными формами для устранения нарушений прав и законных интересов работников.

Способы и процессуальные формы образуют единое понятие защиты трудовых прав, которая призвана обеспечить восстановление нарушенных прав и законных интересов. В связи с этим защитой трудовых прав может быть признана деятельность, в результате которой обеспечено восстановление прав и законных интересов. При этом не может иметь, на наш взгляд, правового значения, каким способом или способами и в каких процессуальных формах восстановлено нарушенное право и законный интерес. Следовательно, защита трудового права предполагает его восстановление способами, предусмотренными законодательством, в соответствующих им процессуальных формах. Очевидно, что восстановление нарушенного права может состояться с использованием одного из способов в соответствующей процессуальной форме, например, работник может быть восстановлен на работе на основании решения суда. Однако работники не лишены права использовать различные способы и процессуальные формы с целью защиты трудовых прав и законных интересов. Использование таких способов и соответствующих им процессуальных форм, по нашему мнению, должно признаваться защитой трудовых прав только после реального устранения нарушений прав и законных интересов работников.

Таким образом, работники могут использовать различные способы и процессуальные формы защиты, которые следует рассматривать как защиту трудовых прав работников в тех случаях, когда такое использование привело к устранению нарушенных прав и законных интересов работника.

Предметом настоящего исследования является государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников как один из видов деятельности по защите трудовых прав. Такая деятельность может приводить к восстановлению нарушенного права. Однако зачастую для защиты трудовых прав используются и другие способы и процессуальные формы восстановления нарушенного права и законных интересов. Причем для защиты трудовых прав государственный надзор и контроль может быть использован наряду с другими способами и процессуальными формами.

Поэтому данный вид деятельности также, по нашему мнению, должен рассматриваться в качестве способа, использование которого приводит к возникновению соответствующих отношений, в рамках этих отношений в определенных процессуальных формах и может происходить восстановление нарушенных трудовых прав работников. Естественно, как способ защиты в определенных процессуальных формах государственный надзор и контроль входит в общее понятие защиты трудовых прав и законных интересов работников, то есть он может быть использован наряду с другими способами и процессуальными формами для восстановления нарушенных прав и законных интересов работников. По этой причине особенности защиты трудовых прав и законных интересов работников, по нашему мнению, необходимо исследовать с точки зрения соотношения государственного надзора и контроля с другими способами и процессуальными формами, образующими единое понятие защиты трудовых прав и законных интересов работников.

Таким образом, защита трудовых прав работников, на наш взгляд, включает в себя способы и соответствующие им процессуальные формы, обеспечивающие реальное восстановление нарушенных прав и законных интересов работников.

§2. Понятие государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников

Государственный надзор и контроль должен занимать ведущее место при защите трудовых прав работников. Такой вывод напрашивается в связи с тем, что необходимость осуществления государственного надзора за соблюдением трудовых прав признавалась еще в конце XIX века. Так, в Законе о фабричной инспекции труда от 1 июня 1882 года сказано о том, что организация фабричного надзора составляет весьма важную задачу фабричного законодательства. Большинство постановлений этой области законодательства относится к публичному праву, и для обеспечения их исполнения требуется контроль со стороны правительственных органов. С течением времени значение этой функции не уменьшилось, о чем свидетельствует принятие МОТ Конвенции № 81 (1947 г.) об инспекции труда в промышленности и торговле. В настоящее время также экономическая власть сосредоточена в руках работодателя, что приводит к необходимости осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением им трудовых прав работников.

Деятельность органов надзора и контроля направлена на обеспечение соблюдения трудового законодательства, поддержание законности в сфере трудовых отношений. Надзор и контроль занимает относительно самостоятельное место в системе управления трудом, он является функцией органов исполнительной власти.

Государственный надзор и контроль существует в обществе как некий механизм, который должен работать с целью обеспечения государственного регулирования трудовых отношений. Успешное выполнение этой функции, как это признавалось в конце XIX века при издании названного Закона, невозможно без осуществления деятельности государственных органов за соблюдением трудовых прав работников[7].

В юридической литературе не сформировалось единое мнение по поводу разграничения понятий «надзор» и «контроль». Большинство авторов высказывают мнение о том, что понятие «надзор» следует применять, когда речь идет о деятельности органов, наделенных государственно-властными полномочиями, а понятие «контроль» — применительно к деятельности общественных организаций.

Следует согласиться с мнением о том, что в иерархии задач трудового права одно из первых мест занимает формирование понятийного аппарата[8], в том числе касающегося определения надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Слова «надзор» и «контроль» имеют одинаковое значение — это наблюдение или постоянное наблюдение с целью проверки за кем- или чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь правил[9]. В законодательстве термины «надзор» и «контроль» употребляются вместе, подчеркивая единство задач, стоящих перед соответствующими органами (ст. 1 ТК РФ). На наш взгляд, является правильным мнение о том, что использование синонимов в юридическом тексте в какой-то мере целесообразно, когда законодатель стремится избежать повтора»[10].

Многие исследователи ищут взаимосвязь элементов «государственного надзора» и «общественного контроля» в деятельности профсоюзов. В частности, они полагают, что надзор представляет собой ограниченный, суженный контроль[11]. Можно согласиться с точкой зрения некоторых авторов о том, что главной и определяющей чертой, разграничивающей понятия «контроль» и «надзор», является выраженный надведомственный характер надзора, невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта, что не характерно для контроля[12]. Контроль может иметь общественный, а также внутриведомственный характер.

---

[7] Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. СПб., 1904; Микулин А.А. Фабричная инспекция в России. 1882-1906. Киев, 1906; Закон от 1 июня 1882 года.

[8] Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГ

[9] Ожегов С.И. Словарь русского языка.

[10] Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права: монография. Екатеринбург: Изд-во УРГ

[11] Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма-Инфра-М, 2001

[12] Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. 2001. с. 308

Надзорные функции носят властный государственный характер, которые выполняют государственные органы, они вправе не только проводить проверки на поднадзорных объектах, но и давать работодателю обязательные указания по устранению выявленных нарушений.

Контроль в большей степени связан с общественными функциями, осуществляемыми преимущественно профсоюзами, однако законодатель использует термин «контроль» и применительно к государственным органам, то есть термины «надзор» и «контроль» в законодательстве также используются как синонимы.

Отдельные авторы наделяют контроль социальной функцией. С точки зрения социологии, социальный контроль представляет собой способ саморегуляции социальной системы, обеспечивающий упорядоченное взаимодействие ее компонентов (индивидов, групп, общностей) посредством нормативного регулирования. Он включает в себя совокупность норм и ценностей, которые обладают по отношению к индивиду принудительной силой, а также санкций, применяемых в целях осуществления этих норм и ценностей[13]. Данный подход характерен для социологии, которая имеет иной понятийный аппарат. Тогда как в трудовом праве государственный надзор и контроль может служить выполнению социальной функции, то есть защите гарантированных нормами трудового права социальных прав. Такая характеристика государственного надзора и контроля важна при его рассмотрении в теоретическом и практическом плане, в том числе в сфере социально-трудовых отношений.

Важнейшими задачами его осуществления являются: оперативное реагирование на различные отклонения в сфере социально-трудовых отношений, в первую очередь, на нарушения законодательства, устранение, сбор, систематизация информации, планирование деятельности по контролю, возможность предотвращения социальных конфликтов. Как уже отмечалось, защита трудовых прав может состояться в том случае, если деятельность по надзору и контролю приводит к устранению нарушений прав и законных интересов работников. В связи с этим надзор и контроль должен обеспечивать реальное восстановление трудовых прав и законных интересов работников.

Можно согласиться с мнением о том, что контрольная деятельность государства выражается в форме инспектирования, проверки соответствующей деятельности должностных лиц на предмет ее соответствия законам, актам вышестоящих органов путем проверки выполнения должностных обязанностей, соблюдения установленных стандартов[14].

Государственный надзор и контроль может быть охарактеризован как функция государства, осуществляемая одной из ветвей государственной власти, в частности исполнительной властью, которая имеет самостоятельную форму, выражающуюся в деятельности государственных органов, направленной на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний[15]. Однако заметим, что защитой трудовых прав данная деятельность может быть признана после издания правоприменительного акта, например предписания о восстановлении нарушенного права работника и его исполнения.

В литературе высказано мнение и о том, что контроль за соблюдением трудового законодательства (в отличие от надзора) имеет в виду проверку действий администрации не только с точки зрения соответствия их трудовому законодательству, но и с точки зрения их эффективности, учета имеющегося передового опыта[16]. Однако данный подход противоречит действующему законодательству, в котором термины «надзор» и

---

[13] Социология: учебное пособие для студентов вузов // под ред. А.Н. Блеукова

[14] Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2003, с. 80

[15] Маштакова Е.А. Теоретико-правовые проблемы государственного контроля в РФ. Дисс.канд.юрид. наук. Ростов-на-Дону

[16] Ценин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. М. 1980, с. 255

«контроль» употребляются как синонимы (ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»). Поэтому осударственный надзор и контроль следует рассматривать в качестве возможного способа, реализуемого в соответствующих процессуальных формах для восстановления нарушенных прав и законных интересов работников.

Отдельные авторы наряду с понятиями «государственный надзор» и «общественный контроль» выделяют еще и понятие «государственный контроль» и усматривают его отличие от государственного надзора в том, что контролируемые объекты состоят в административном подчинении у контролирующего органа и контроль является одним из аспектов организационно-хозяйственной деятельности (внутриведомственный контроль)[17]. Данная точка зрения также вступает в противоречие с содержанием названного Федерального закона. К тому же внутриведомственный государственный контроль в таком понимании не может рассматриваться как форма и способ защиты трудовых прав, поскольку он сводится к деятельности полномочных представителей работодателя в отдельном ведомстве.

Конечно, контроль может быть рассмотрен как функция отдельной организации, охватывающая проверку принимаемых решений, она позволяет осуществлять контроль в качестве особого вида деятельности, связанного с принятием и реализацией управленческих решений в конкретной организации. Безусловно, выявление отклонений от правомерного поведения в самой организации, их своевременное устранение правильно характеризует сущность и назначение такого явления, как хозяйственный контроль. Однако государственный надзор и контроль данную деятельность в себя не включает, он предполагает властную деятельность государственных органов в пределах имеющейся у них компетенции. Несомненно, что данный вид деятельности может привести к повышению эффективности осуществления деятельности исполнительной власти по защите интересов граждан[18], поскольку государственный надзор и контроль в настоящее время осуществляется органами исполнительной власти.

Деятельность по осуществлению государственного надзора и контроля не исчерпывается только выявлением нарушений и их устранением. Так, в соответствии со ст. 356 ТК РФ к числу основных полномочий органов федеральной инспекции труда, наряду с выдачей предписаний об устранении выявленных нарушений трудового законодательства и привлечением к ответственности виновных лиц, относится информирование и консультирование работодателей и работников по вопросам соблюдения трудового законодательства, информирование в установленном порядке органов государственной власти, анализ обстоятельств и причин выявленных нарушений, подготовка предложений по совершенствованию трудового законодательства. Однако защитой трудовых прав работников этот вид деятельности может быть признан только при обеспечении правомерного поведения работодателя, соблюдения им прав и законных интересов работников.

Особенностью государственного надзора и контроля является то, что он выступает в качестве способа защиты трудовых прав, реализуемого в определенных формах, и, следовательно, имеет властный, государственно-обязывающий характер. Осуществление государственного надзора и контроля в сфере трудовых отношений происходит на основании Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), Положения о федеральной службе по труду и занятости, которые в свою очередь отражают положения ратифицированных Россией международных договоров и конвенций, в первую очередь Конвенции МОТ № 81 (1947 г.) об инспекции труда в промышленности и торговле, а

---

[17] Советское трудовое право: учебное пособие/ под ред. В.С. Андреева. М., 1976, с. 338-339; Советское трудовое право: учебное пособие / под ред. А.Д.Зайкина. М., 1979, с. 470-473

[18] Запольнов А.А. Контроль реализации федерального законодательства органами исполнительной власти. Автореф.дисс.канд.юрид.наук. М., 2001. с. 13

также иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов государственного надзора и контроля.

Деятельность этих органов представляет собой одну из основных правовых форм государственной деятельности, а в отдельных ее компонентах она выступает как правоохранительная деятельность, в том числе при реализации органами государственного надзора и контроля полномочий по привлечению к административной ответственности. Однако отношения по привлечению к административной ответственности не входят в предмет трудового права. Государственный контроль является одной из функций правового регулирования, призванных обеспечить соблюдение прав и законных интересов работников. Следует заметить, что контроль, выступая в качестве компонента правоохранительной деятельности, играет важную роль в обеспечении государственной дисциплины, законности и правопорядка в тех или иных сферах общественных отношений, реализуя специфические функции.

Некоторые ученые выделяют несколько собственных функций контрольной деятельности, считая, что сущность контроля состоит в выявлении соответствия деятельности тех или иных органов и лиц поставленным перед ними задачам, результатам воздействия субъектов управления на управляемые объекты, она проявляется в устранении отклонений от поставленных целей и способов их достижения, чтобы создавать предпосылки для глубокого знания и корректировки процессов управления[19]. Можно сказать, что сущность данной функции — это выявление соответствия поведения того или иного субъекта каким-либо идеальным образцам. Однако защитой трудовых прав данный вид деятельности может быть признан только при устранении выявленных нарушений прав и законных интересов работников.

В сфере трудовых отношений сущность государственного надзора и контроля проявляется в установлении соответствия решений работодателя нормам трудового законодательства, а в случае их несоответствия — в принятии мер по приведению указанных решений в соответствие с законом. Так, например, на Федеральную инспекцию труда в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации (ст. 356) непосредственно возложено информирование и консультирование работников и работодателей по вопросам соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, по разработке предложений по профилактике производственного травматизма, по проведению предупредительного надзора за строительством новых объектов. Реализация указанных полномочий должна способствовать предотвращению нарушений трудовых прав граждан, сокращению травматизма на производстве. Предупреждение и профилактика правонарушений в обществе может реализовываться только в ходе деятельности по надзору и контролю.

Некоторые исследователи считают, что надзор и контроль — это различные формы проверочной деятельности уполномоченных на то общественных и государственных органов[20]. Подчеркнем еще раз, что данный вид деятельности становится защитой трудовых прав после устранения выявленных в результате проверочной деятельности прав и законных интересов работников.

В науке административного права общепризнанным является мнение о том, что главным отличием контроля от надзора является ограничение компетенции надзорного органа проверкой лишь законности, но не целесообразности действий (деятельности) проверяемого объекта[21].

При этом надзор определяется как суженный контроль, а специфика административного надзора проявляется в ограничении пределов его компетенции

---

[19] Горшенин В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. 1987, с. 31-32
[20] Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. с. 11
[21] Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М., с. 62-63

проверкой только законности действий конкретного субъекта[22]. И данный вид деятельности становится защитой трудовых прав после устранения нарушений прав и законных интересов работников компетентными органами.

В одной из диссертационных работ сказано о том, что наличие принудительного исполнения норм трудового законодательства — важнейшая гарантия законности в сфере трудовых отношений, исполнения их субъектами возложенных на них обязанностей и, прежде всего, реального использования работниками предоставленных им законом прав[23]. Данная характеристика также применима к защите трудовых прав работников, предполагающей устранение допущенных по отношению к ним нарушений.

Надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства в одной из работ отнесен к юридическим гарантиям трудовых прав работников, причем под этой гарантией понимаются как сами нормы, определяющие полномочия контрольно-надзорных органов, так и их деятельность, направленная на обеспечение законности. Обеспечение законности также применимо в качестве характеристики защиты трудовых прав работников, включающей соблюдение работодателем прав и законных интересов работников.

К юридическим гарантиям защиты трудовых прав относят нормы, устанавливающие ответственность должностных лиц за нарушения трудовых прав работников[24]. Однако отношения по привлечению к административной ответственности не входят в предмет трудового права. Хотя очевидно, что деятельность государственных органов должна обеспечивать защиту нарушенных прав и законных интересов работников. Применение мер административной ответственности само по себе не придает решениям государственных органов обязательной силы. Поэтому именно в нормах трудового права должны быть механизмы, обеспечивающие реальное восстановление нарушенных прав и защиту законных интересов работников.

Во многих нормативно-правовых актах, определяющих порядок осуществления деятельности по надзору и контролю, термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы. В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 г. № 134_ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (ст. 2) термины «государственный надзор» и «государственный контроль» следует употреблять как синонимы[25]. Под государственным контролем (надзором) в названном Законе понимается проведение мероприятий по проверке выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований действующего законодательства. Аналогичным образом решается вопрос о соотношении этих понятий и видов деятельности в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[26], где под функциями надзора и контроля понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных законодательством общеобязательных правил поведения.

Содержание названного Закона позволяет сделать вывод, что он распространяется на деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников за исключением тех видов данной деятельности, которая исключена из сферы его применения.

---

[22] Студенекин М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М. ,1974, с.18

[23] Никитинский Л.В. Надзор и контроль правовой инспекции профсоюзов за соблюдением трудового законодательства. Дисс.канд.юрид.наук. М., 1981.

[24] Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М., 1969, с. 13

[25] СЗ РФ.2001. № 33. С. 3436

[26] СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

С учетом положений этого Закона, практической взаимосвязи и взаимозависимости контроля и надзора в деятельности государственных органов, необходимо рассматривать надзор и контроль как единую функцию, направленную на достижение одних и тех же целей. Реализация данной функции предполагает проведение мероприятий по контролю (надзору) за правильным применением трудового законодательства, указанные мероприятия Закон не разделяет на «надзорные» и «контрольные».

Таким образом, по нашему мнению, следует употреблять терминологию о государственном надзоре и контроле за соблюдением норм трудового законодательства, что соответствует не только положениям названного Федерального закона, но и ст. 1, 353 ТК РФ, в которых говорится об отношениях по государственному надзору и контролю, а также перечисляются органы, осуществляющие данный вид деятельности. Употребление терминологии о государственном надзоре и контроле, на наш взгляд, не только соответствует действующему законодательству, но и позволяет сделать вывод о том, что данный вид деятельности должен обеспечивать как выявление нарушений, так и их устранение, что позволяет признать эту деятельность защитой трудовых прав работников.

В Конституции Российской Федерации Россия провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Функции социального государства реализуются и через деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства, в ходе которой обеспечивается соблюдение установленных законодательством социальных стандартов в трудовых отношениях. В ст. 3 Конвенции МОТ № 81 (1947 г.) об инспекции труда в промышленности и торговле предусмотрено, что в функции инспекции труда входит обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности трудящихся в процессе их работы, например, положений о продолжительности рабочего дня, безопасности труда, то есть надзор и контроль за соблюдением установленных государством социальных стандартов в трудовых отношениях. Данные социальные стандарты направлены на защиту трудовых прав и законных интересов работников, их реализация при осуществлении деятельности по государственному надзору и контролю также относится к защите трудовых прав работников.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства представляет собой вид государственной деятельности за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере трудовых отношений, что в свою очередь является одним из направлений выполнения государством социальной функции. Кроме того, характеризуя надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства как выполнение данной функции всеми органами, осуществляющими надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников, необходимо, на наш взгляд, говорить о существующем взаимодействии органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права с целью соблюдения работодателем установленных государством социальных стандартов в сфере труда. Следовательно, надзор и контроль при осуществлении полномочными органами этой функции является единым направлением деятельности, в ходе которой каждый из органов, входящих в систему государственного надзора и контроля, выполняет общую для этих органов функцию по защите трудовых прав работников. Поэтому каждый из органов данной системы выполняет функцию по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников независимо от того, какие при этом реализуются полномочия. В связи с этим раздельное употребление понятий государственный надзор и государственный контроль в зависимости от реализуемых государственным органом полномочий, по нашему мнению, противоречит действующему законодательству, в частности, названному Федеральному закону.

Хотя рассмотренные мнения авторов на понятия государственного надзора и контроля позволяют выделить общие основания, разграничивающие понятия «надзора» и

«контроля» за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, которые используются в юридической литературе. Во-первых, терминология о надзоре применяется исключительно к властной государственной деятельности. Тогда как термин «контроль» применяется к общественной деятельности. Во-вторых, данные разграничения проводятся по содержанию реализуемых полномочий, что, на наш взгляд, приводит к необоснованному разделению единой функции по государственному надзору и контролю. В-третьих, совместное употребление данных терминов призвано подчеркнуть важность не только данной государственной функции, но и ее социальное значение, социальную направленность.

Однако надзор и контроль за соблюдением норм трудового права следует отличать от общественного контроля. Данные отличия можно увидеть и в содержании ТК РФ. В ст. 352 ТК РФ перечислены способы защиты трудовых прав. Таким способом названа деятельность по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Этот вид деятельности осуществляют полномочные государственные органы. Одним из способов защиты трудовых прав работников в ст. 352 ТК РФ названа деятельность профсоюзов, в том числе по осуществлению профсоюзного контроля за соблюдением трудовых прав работников. Очевидно, что профсоюзы не могут осуществлять деятельность в рамках отношений по государственному надзору и контролю. Поэтому деятельность профсоюзов по защите трудовых прав будет рассмотрена в работе только в той мере, в какой она способна стать основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права и устранению нарушений прав и законных интересов работников.

Вопрос об определении надзора и контроля за соблюдением норм трудового права не может рассматриваться в отрыве от возникающих при его осуществлении отношений. В ст. 1 ТК РФ в предмет трудового права включены отношения по надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства, включая законодательство об охране труда и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Следовательно, отношения по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права имеют особый субъектный состав. Особым субъектом в этих отношениях выступают органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Рассматриваемые отношения непосредственно связаны с трудовыми, но имеют собственные основания возникновения, изменения и прекращения. Основанием для возникновения отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права являются обращения в государственные органы субъектов трудового права, в частности профсоюзов, осуществляющих профсоюзный контроль, с заявлением о нарушении трудовых прав. Таким образом, отношениям по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права могут предшествовать отношения по профсоюзному контролю в тех случаях, когда о выявленных в ходе этого контроля нарушениях будет заявлено в органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права с целью их устранения.

Основанием для возникновения отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права могут стать самостоятельные действия государственных органов в рамках осуществления ими плановых мероприятий. Однако в этом случае они могут выполнять исключительно публичную функцию, то есть выступать в защиту интересов неопределенного круга лиц, например, требуя отмены локального нормативного правового акта, противоречащего трудовому законодательству. Права конкретных субъектов трудового права могут быть восстановлены органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права исключительно на основании их волеизъявления. Любое право, в том числе в сфере труда, не может быть превращено в обязанность путем осуществления деятельности полномочными государственными органами. Поэтому по собственной инициативе органы государственного контроля и надзора за соблюдением норм трудового законодательства могут защищать

исключительно публичные интересы работников. Права конкретного работника могут быть восстановлены только с его согласия. В связи с этим основания для возникновения отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права при защите индивидуальных прав и законных интересов, то есть при защите неопределенного круга лиц, различны. В первом случае таким основанием является только обращение конкретного работника либо его представителя в полномочный государственный орган. Тогда как для защиты и законных интересов, то есть неопределенного круга лиц, данные отношения могут возникнуть не только по инициативе работников, права которых нарушены применением локального нормативного акта, но и по инициативе государственного органа, требующего отмены незаконного локального нормативного правового акта. Основания изменения отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права также зависят от того, какие права и интересы будут защищены в результате данной деятельности. При защите индивидуальных прав таким основанием может стать волеизъявление субъекта трудового права, обратившегося в государственный орган за защитой трудовых прав. При защите неопределенного круга лиц данные отношения могут быть изменены государственным органом по собственной инициативе.

Основанием прекращения отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права являются восстановление нарушенного права, а также отказ субъекта трудового права от восстановления нарушенного права.

Таким образом, по нашему мнению, понятие надзора и контроля за соблюдением норм трудового права следует связать с возникающими при его осуществлении отношениями. В этих отношениях осуществляется деятельность по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, поскольку именно в этих отношениях реализуются права и обязанности лиц, являющихся субъектами отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

В связи с изложенным надзор и контроль за соблюдением норм трудового права может быть определен как деятельность полномочных государственных органов, в результате которой возникают отношения по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, их осуществление должно приводить к устранению нарушений в данной сфере.

Осуществление этой деятельности имеет свои особенности, которые также проявляются в отношениях по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Данные особенности проявляются прежде всего в том, что данный вид деятельности осуществляют полномочные государственные органы. Указанная деятельность имеет собственное правовое регулирование. Поэтому возникновение, изменение и прекращение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права должно происходить по основаниям, предусмотренным законодательством.

Полагаем, что данный вид деятельности имеет самостоятельную правовую цель. В ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью, их реализация, то есть непосредственное действие этих прав, что предусмотрено в ст. 17 Конституции РФ, является обязанностью государства. Деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, очевидно, должна рассматриваться как одно из направлений выполнения государством данной обязанности. В соответствии со ст. 18 Конституции РФ смыслом деятельности исполнительной власти является обеспечение применения законов, устанавливающих права и свободы человека и гражданина, в том числе трудовые. Государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права осуществляют органы исполнительной власти. Поэтому правовой целью этой деятельности, по нашему

мнению, следует признать обеспечение соблюдения трудовых прав и законных интересов работников, что соответствует перечисленным конституционным требованиям.

В связи с изложенным государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, на наш взгляд, следует рассматривать как совокупность следующих особенностей:

1) осуществление деятельности полномочными государственными органами;

2) возможность осуществления этой деятельности исключительно в рамках отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права;

3) наличие самостоятельных оснований возникновения, изменения и прекращения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права;

4) достижение самостоятельной правовой цели — обеспечение соблюдения трудовых прав и законных интересов работников.

Подчеркнем еще раз, что защитой трудовых прав данный вид деятельности может быть признан только после реального устранения допущенных работодателем нарушений прав и законных интересов работников.

Нельзя не заметить, что в ст. 1 ТК РФ к целям трудового законодательства отнесена защита прав работников и работодателей. В ст. 352 ТК РФ перечислены основные способы такой защиты. До внесения изменений в эту статью Федеральным законом от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ в ней были перечислены только способы защиты трудовых прав работников, включая государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Данная норма дополнена указанным Федеральным законом еще одним способом защиты трудовых прав — судебной защитой.

В связи с этим изменено название данной нормы, она посвящена теперь способам защиты трудовых прав как работников, так и работодателей.

Очевидно, что судебной защитой трудовых прав могут воспользоваться работники и работодатели. Тогда как государственный надзор и контроль осуществляется за деятельностью работодателя с целью исключения из нее нарушений трудовых прав и законных интересов работников.

Поэтому самостоятельной целью этой деятельности, в нашем понимании, является обеспечение полномочными государственными органами соблюдения трудовых прав и законных интересов работников.

Государственный надзор и контроль является одним из способов защиты трудовых прав и законных интересов, то есть не определенного круга лиц.

Как уже отмечалось, защита трудовых прав включает в себя все возможные способы и соответствующие им процессуальные формы, которые обеспечивают соблюдение трудовых прав и законных интересов работников. Использование этих способов приводит к возникновению отношений по восстановлению нарушенных прав. Поэтому конечной целью использования любого способа защиты является реальное восстановление нарушенного права или законного интереса.

Под способом защиты субъективных прав в гражданском праве принято понимать закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных прав и воздействие на правонарушителя[27]. Нельзя не заметить, что данное определение касается исключительно прав конкретного субъекта. Тогда как защита трудовых прав может иметь публичный характер, например, при защите неопределенного круга работников, то есть законных интересов. К тому же ст. 352 ТК РФ относит к числу способов защиты судебную защиту трудовых прав. Судебная защита трудовых прав происходит по правилам гражданского процессуального законодательства, то есть с применением норм

[27] Гражданское право / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого

процессуального права. Процессуальная деятельность влечет возникновение отношений, в которых должно быть обеспечено восстановление нарушенного права. Поэтому защита трудовых прав может быть осуществлена с использованием материальных и процессуальных норм.

Отдельные авторы считают, что конкретные действия, которые направлены на защиту субъективного права и устранение препятствий к осуществлению субъективного права, могут считаться способом защиты трудовых прав.

Так, выделяют материально-правовые и процессуальные способы. К материально-правовым способам защиты относят действия субъектов материально-правовых отношений, направленных на защиту нарушенных прав. Процессуальные способы защиты рассматриваются как процессуальные действия юрисдикционных органов, регулируемые процессуальным законодательством и направленные на предупреждение нарушения гражданских прав и реализацию материально-правовых мер защиты гражданских прав. Появление такой классификации объясняется тем, что защита может быть осуществлена без обращения в юрисдикционные органы[28]. Однако нормы трудового права реализуются по правилам гражданского процессуального законодательства. В связи с этим законность и обоснованность действий (бездействия) субъектов трудового права может быть дана только с применением процессуальных норм. В ч. 4 ст. 1 ГПК РФ предусмотрено применение процессуальных норм, в том числе субъектами трудового права, по аналогии. По этой причине устранение нарушений трудового законодательства полномочными субъектами без вмешательства юрисдикционных органов должно происходить с применением процессуальных норм.

Некоторые авторы не пытаются классифицировать способы защиты и только перечисляют конкретные меры, закрепленные в трудовом законодательстве. В частности, выделяют в качестве способов защиты в трудовом праве следующие: восстановление на работе; изменение формулировки увольнения; признание недействительными договоров о труде, ухудшающих положение работников по сравнению с действующим законодательством; удержания из заработной платы; взыскание в счет работника причитающих ему сумм; допущение к работе незаконно отстраненных работников; обратное взыскание с работника сумм, выплаченных ему по решению органа по рассмотрению трудовых споров, при отмене судебного решения[29]. Однако такое определение способа защиты трудовых прав вступает в противоречие со ст. 352 ТК РФ, в которой перечислены такие способы. Указанные в этой норме способы предполагают осуществление процессуальной деятельности, в ходе которой должны быть восстановлены нарушенные права. Поэтому перечисленные меры по восстановлению нарушенных прав являются реализацией части полномочий по восстановлению нарушенных прав в отношениях, входящих в предмет трудового права. Тогда как применение мер ответственности юрисдикционными органами выходит за пределы предмета трудового права. Хотя применение мер ответственности призвано устранять допущенные работодателем нарушения, что может рассматриваться как защита трудовых прав и законных интересов работников.

Отдельные авторы к числу способов защиты трудовых прав относят: а) восстановительные меры, б) меры, направленные на принудительное исполнение обязанностей, в) меры по отмене неправомерных актов, г) меры пресечения[30]. Однако перечисленные меры также характеризуют полномочия органов по восстановлению нарушенных прав. Тогда как из содержания ст. 352 ТК РФ следует, что к числу способов защиты трудовых прав относятся не конкретные меры, а отдельные виды деятельности, в

---

[28] Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде. С. 15, 25.

[29] Полетаев Ю.Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве. С. 94

[30] Юрьева А.Г. Меры защиты в советском трудовом праве. Дисс.канд.юрид.наук. М., 1985, с. 4; Юрьева А.Г. Классификация мер защиты по механизму воздействия на субъектов трудовых правоотношений // Проблемы совершенствования гражданско-правового регулирования. Томск, 1987,с. 236

результате которой возникают отношения по восстановлению нарушенного права. В этих отношениях могут быть реализованы полномочия по устранению нарушений прав и законных интересов работников, что и позволяет включить соответствующий вид деятельности в защиту трудовых прав работников.

Отдельные авторы не согласны с приведенной точкой зрения, полагая, что данная классификация использует одновременно два критерия: по цели действия (меры пресечения) и по содержанию действия по защите права (отмена неправомерных актов). В свою очередь они включают в способы защиты права восстановительные и пресекательные меры. Использование пресекательных мер приводит, по их мнению, к защите нарушенного права путем пресечения незаконных действий, а при применении восстановительных мер — путем устранения неблагоприятных последствий либо применения к правонарушителю штрафных и иных санкций[31]. Очевидно, что и в этом случае способ защиты сводится к применению конкретных мер, а не к определенному законодательством виду деятельности.

Хотя в ст. 352 ТК РФ к числу способов защиты отнесены определенные в этой норме виды деятельности, применение которых приводит к возникновению соответствующих отношений, имеющих самостоятельные основания возникновения, изменения и прекращения, а также особый субъектный состав. В рамках этих отношений и может быть устранено допущенное работодателем нарушение, что позволяет сделать вывод об осуществлении защиты трудовых прав работников.

Некоторые авторы полагают, что в первую очередь необходимо разделить способы защиты на способы защиты трудовых прав и интересов работников и способы защиты трудовых прав и интересов работодателя, так как очевидны различия при осуществлении данных мер. Так, к специфическим способам защиты трудовых прав и интересов работников относят, например, восстановление на работе, оплату времени вынужденного прогула, отмену незаконных приказов работодателя, компенсацию морального вреда. К способам защиты трудовых прав и интересов работодателя относятся, в частности, следующие меры: удержание из заработной платы, увольнение по некоторым основаниям[32]. В ст. 352 ТК РФ действительно перечислены способы защиты трудовых прав работников. Наличие этой нормы не исключает возможности использования работодателями аналогичных способов защиты. В частности, работодатели могут обратиться в судебные органы, в органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, использовать самозащиту, а также деятельность объединений работодателей для защиты нарушенных прав. Хотя полномочия государственных органов по отношению к работодателю неприменимы к работникам. Такое положение обусловлено тем, что работник в процессе трудовой деятельности подчиняется работодателю, а государственные органы призваны обеспечить защиту более слабой стороны в трудовом отношении — работника. Однако перечисленные меры также характеризуют полномочия при осуществлении отдельных видов деятельности. Тогда как в ст. 352 ТК РФ способы защиты трудовых прав работников определяются через конкретные виды деятельности. Данный вид деятельности может быть признан защитой трудовых прав в тех случаях, когда перечисленные меры позволили устранить нарушения прав и законных интересов работников.

Таким образом, способ защиты трудовых прав, исходя из содержания ст. 352 ТК РФ, может быть определен через определенные в этой норме виды деятельности. Перечисленные в этой норме виды деятельности влекут возникновение соответствующих отношений, которые имеют особый субъектный состав, а также самостоятельные основания возникновения, изменения и прекращения. По этим критериям данные виды

---

[31] Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде. С. 18, 20; Вершинин А.П. Соотношение судебной и административной форм защиты субъективных прав // Осуществление и защита гражданских и трудовых прав. Краснодар. 1989. с.130

[32] Коробченко В.В. Защита трудовых прав интересов работников // Трудовое право. 2002, № 12. с. 59-67

деятельности различимы между собой. В частности, деятельность по самозащите трудовых прав предполагает совершение работником действий (бездействия) по защите действительно или мнимо нарушенного работодателем права. В результате этой деятельности возникают отношения, права и обязанности в этих отношениях определяются исходя из содержания ст. 379-380 ТК РФ. Отношения по защите трудовых прав возникают при использовании для такой защиты деятельности органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, судебной защиты трудовых прав, деятельности профсоюзов.

Однако осуществление этой деятельности, а, следовательно, и возникновение соответствующих отношений по защите трудовых прав предполагает наличие определенных оснований. Само по себе наличие перечисленных в ст. 352 ТК РФ способов защиты трудовых прав не означает, что каждый из них использован для восстановления нарушенного права или защиты законного интереса. Использование каждого из перечисленных в этой норме способов подчинено определенным процессуальным правилам. Например, исходя из принципа диспозитивности, только работник может использовать для защиты своего субъективного права такие способы, как самозащиту, профсоюзную защиту, судебную защиту либо обращение в органы по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Только после такого обращения эти способы могут быть использованы для восстановления нарушенного права, а следовательно, их использование приведет к возникновению соответствующих отношений.

Поэтому виды перечисленной в ст. 352 ТК РФ деятельности органов и лиц при использовании ими предусмотренных процессуальным законодательством возможностей восстановления нарушенного права могут стать лишь одним из способов возникновения отношений, содержанием которых будет защита трудовых прав. Следовательно, в результате выбора способа защиты возникают соответствующие отношения. В отношениях по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права должно быть обеспечено восстановление нарушенных прав или законных интересов работников.

Возникновение отношений по защите трудовых прав органами надзора и контроля за соблюдением норм трудового права имеет свои особенности. К числу таких особенностей относятся: 1) особый субъектный состав лиц и органов, которые могут инициировать возникновение отношений по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права; 2) наличие процессуальных особенностей возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права; 3) использование государственными органами властных полномочий при возникновении отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Однако следует заметить, что защитой трудовых прав осуществляемая в этих отношениях деятельность может быть признана только после устранения выявленных нарушений прав и законных интересов работников.

Следовательно, от выбора способа защиты зависит, какие возникнут отношения по защите трудовых прав. Например, при судебной защите трудовых прав возникают отношения, которые урегулированы нормами гражданского процессуального права.

Государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права предполагает возникновение отношений по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников, а также их полномочных представителей, которые имеют собственное правовое регулирование, особый субъектный состав, самостоятельные основания возникновения, изменения и прекращения.

Как уже отмечалось, отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства имеют особый субъектный состав лиц и органов, которые могут инициировать их возникновение. В частности, полномочные государственные органы в предусмотренных законодательством случаях могут инициировать возникновение отношений по защите трудовых прав работников. Однако, как правило, только отдельный работник, его полномочный представитель, а также

организации, призванные защищать работников, могут выступить инициаторами возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В связи с изложенным могут быть выделены следующие субъекты, обладающие правом инициировать возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права: 1) полномочные государственные органы по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права; 2) работник, его полномочный представитель, а также организации, призванные защищать трудовые права и законные интересы работников.

Возникновение этих отношений, как уже отмечено, имеет свои процессуальные особенности. В частности, данные отношения могут возникнуть при совершении определенных законодательством действий государственными органами надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Например, нарушения законных интересов неопределенного круга работников могут быть выявлены при осуществлении плановых мероприятий органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Однако по общему правилу основанием возникновения рассматриваемых отношений является письменное обращение работника, его полномочного представителя и организаций, призванных защищать права и законные интересы работников.

Возникновение данных отношений всегда связано с использованием такого способа защиты трудовых прав, как государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Поэтому возникновение этих отношений, независимо от того, кто выступал инициатором использования данного способа защиты трудовых прав, связано с совершением определенных процессуальных действий государственными органами по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Следовательно, государственный надзор и контроль является одним из способов защиты трудовых прав, использование которого влечет возникновение соответствующих отношений.

В связи с изложенным необходимо определиться с понятием способа защиты трудовых прав.

В словаре русского языка С.И. Ожегова способ определен как действие для достижения какой-либо цели. В юридической литературе существуют различные взгляды на способы защиты. Отдельные авторы рассматривают форму защиты как способ защиты, средство защиты, меры защиты[33]. Следует заметить, что каждый из перечисленных в ст. 352 ТК РФ способов может быть охарактеризован как совокупность мер, которые могут быть применены при использовании соответствующего способа для защиты трудовых прав. В свою очередь процессуальное оформление по применению этих мер должно происходить в установленной законодательством форме. Поэтому способ защиты, в нашем понимании, не может быть равен форме защиты. Между методами, которые могут быть применены при использовании соответствующего способа защиты, и формой защиты находится надлежащее правовое оформление принятых для устранения нарушений решений. Другие авторы рассматривают способ защиты как меру защиты, которая может быть применена для устранения нарушения права и воздействие на правонарушителя[34]. Способы, перечисленные в ст. 352 ТК РФ, позволяют использовать различные меры для устранения нарушений. Например, орган государственного надзора может обязать выплатить заработную плату, восстановить работника на работе, обязать работодателя обеспечить работников средствами индивидуальной защиты. Принятие этих мер может происходить в рамках отношений по государственному надзору и контролю

---

[33] Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. с. 72

[34] Возникновение гражданских прав и обязанностей, осуществление и защита гражданских прав. Гражданский кодекс РФ. Часть первая: научно-практический комментарий / отв. ред. Е.А. Абова, А.Ю. Кабалкин, В.П. Мозолин. М., 1996. с. 32; Гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М., 1998. Т. 1, с. 410; Иоффе О.С. Советское гражданское право. Л., изд-во ЛГУ, 1958. Т. 1

путем надлежащего процессуального оформления. Поэтому способ защиты может рассматриваться как совокупность мер, которые в соответствии с законодательством могут быть применены для устранения нарушений.

Очевидно, что использование любого из перечисленных в ст. 352 ТК РФ способов влечет возникновение соответствующих отношений. В частности, государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права влечет возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. В связи с этим способом возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права является совершение предусмотренных законодательством действий, которые являются основанием для возникновения названных отношений, а вместе с тем и использованием государственного надзора и контроля как способа защиты трудовых прав. Совершение действий, направленных на возникновение рассматриваемых отношений, иначе говоря, по использованию государственного надзора и контроля как способа защиты трудовых прав работников, не означает, что возникновение этих отношений приведет к устранению нарушений трудовых прав работников. Такие действия не могут характеризовать всю деятельность органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Данные действия являются, как правило, лишь частью деятельности государственных органов по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Хотя совершение действий, повлекших возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, означает использование такого способа защиты трудовых прав, как государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников. Однако защитой трудовых прав он может быть признан только после устранения выявленных нарушений трудовых прав и законных интересов работников.

Таким образом, использование данного способа характеризует не в полном объеме деятельность государственных органов по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Однако его применение приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, а следовательно, к использованию рассматриваемого способа защиты трудовых прав работников. В рамках этих отношений может быть оформлено применение конкретных мер по устранению нарушений законодательства.

Таким образом, на наш взгляд, государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права как способ защиты трудовых прав может быть охарактеризован через действия полномочных субъектов, повлекшие возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, что является первоначальным этапом деятельности по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Совершение указанных действий, другая деятельность органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников, в частности применение конкретных мер по устранению нарушений, протекает в определенных формах. Таким образом, использование государственного надзора и контроля в качестве способа защиты трудовых прав предшествует процессуальному оформлению устранения нарушений прав и законных интересов работников.

Определение государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права в качестве способа возникновения соответствующих отношений вытекает из содержания действующего законодательства. В ч. 2 ст. 357 ТК РФ сказано о том, что государственный инспектор труда не вправе принимать меры по устранению нарушения трудовых прав, если по тому же вопросу имеется обращение в судебные органы. Данное правило применяется и в тех случаях, когда до обращения в судебные органы работник требовал восстановления нарушенного права в органах государственного надзора и контроля. То есть в подобной ситуации возникают отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работника, что позволяет говорить об

использовании им рассматриваемого способа защиты трудовых прав. Однако использование этого способа заканчивается возникновением отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав. Он не может быть признан защитой трудовых прав работников, так как его использование не обеспечило реализацию трудовых прав работников. Сказанное также, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что как способ защиты трудовых прав государственный надзор и контроль характеризуется совершением действий, направленных на возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Действующее законодательство не имеет в своем содержании правил проверки достижения цели государственного надзора и контроля, которая заключается в обеспечении реализации трудовых прав работников. Оценка данного способа защиты на предмет достижения либо недостижения этой цели в законодательстве не предусмотрена. Более того, в нем не регламентирован порядок вступления в законную силу актов органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. В связи с этим также можно говорить о том, что как способ защиты государственный надзор и контроль сводится к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав. Конечно, деятельность по надзору и контролю должна заканчиваться принятием законного и обоснованного решения, что и будет свидетельствовать о достижении или недостижении указанной цели. Однако рассмотрение государственного надзора и контроля как способа защиты трудовых прав, по нашему мнению, позволяет рассматривать его как действия, направленные на возникновение отношений по государственному надзору и контролю, а не как деятельность, в результате которой может быть обеспечена реализация трудовых прав работников.

В связи с изложенным, на наш взгляд, государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права следует рассматривать не только как способ защиты трудовых прав, но и как одну из форм деятельности юрисдикционных органов.

В ст. 352 ТК РФ перечислены способы защиты трудовых прав. Использование каждого из этих способов влечет возникновение соответствующих отношений. Однако реализация далеко не всех перечисленных в этой норме способов связано с властной деятельностью государственных органов. В частности, самозащита трудовых прав, профсоюзная деятельность приводит к возникновению отношений, в которых властные полномочия государственных органов не применяются. Тогда как государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права предполагает осуществление деятельности, в результате которой не только возникают соответствующие отношения, но и реализуются властные государственные полномочия. К числу способов защиты трудовых прав в ст. 352 ТК РФ отнесена судебная защита. Реализация данного способа защиты полномочными субъектами также приводит не только к возникновению отношений, регулируемых нормами гражданского процессуального и трудового права, но и к реализации властных государственных полномочий. В связи с этим рассмотрение государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права только как способа защиты трудовых прав, то есть через действия, направленные на возникновение соответствующих отношений, не может охватывать деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, которая не только имеет самостоятельную цель, но и предполагает реализацию властных полномочий для ее достижения. Достижение этой цели позволяет признать государственный надзор и контроль защитой трудовых прав работников. Поэтому государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права следует рассматривать не только как способ защиты трудовых прав, но и как одну из форм юрисдикционной деятельности, имеющей самостоятельную правовую цель. Такой целью, как уже неоднократно отмечалось, является обеспечение реализации трудовых прав работников, что и позволяет включить государственный надзор и контроль в защиту трудовых прав работников.

Трудовой кодекс не дает ответа на вопрос, что такое форма защиты и каким образом разграничить понятия формы и способа защиты. Поэтому целесообразно в настоящей работе рассмотреть вопрос о соотношении понятий способа и формы защиты трудовых прав.

Некоторые авторы считают, что форма защиты прав представляет собой комплекс согласованных мероприятий по защите субъективных прав.

Под формой защиты понимают и вид юридической деятельности, в которой протекают охранительные правоотношения по защите трудового права, выделяют четыре формы защиты (судебная, управленческая, общественная и непосредственная)[35].

Следует согласиться с тем, что форма защиты рассматривается как деятельность. Однако при этом следует добавить, что данная деятельность должна получить надлежащее оформление, что и позволяет признать ее формой защиты нарушенного права или законного интереса. Следовательно, форма защиты прав — это не только порядок осуществления деятельности, но и ее надлежащее оформление.

Ряд исследователей считает, что основным критерием разграничения форм защиты должен стать характер связи юрисдикционного органа со спорящими сторонами[36]. С этим можно согласиться, хотя, на наш взгляд, следует учитывать полномочия юрисдикционных органов, осуществляющих защиту нарушенного права. К тому же использование данного критерия не позволяет определить, состоялось ли восстановление нарушенного права.

Некоторые авторы рассматривают форму защиты как деятельность по защите права, а поскольку форма деятельности зависит от субъекта, который ее осуществляет, то форму защиты разграничивают на два вида: а) применение средств защиты без обращения к принудительной силе государства (к их числу они относят самозащиту и иные средства защиты без участия компетентных государственных органов; б) применение средств защиты юрисдикционными органами[37]. Данная классификация также не отражает возможности восстановления нарушенных прав работников.

В юридической литературе традиционно выделяют две формы защиты трудовых прав: 1) неюрисдикционные; 2) юрисдикционные[38].

Юрисдикционная форма представляет собой деятельность полномочных государственных органов по защите нарушенного права, а неюрисдикционная форма защиты рассматривается как применение мер защиты самостоятельно, независимо от органов государственной власти.

В административном праве юрисдикционная форма определяется через деятельность полномочных государственных органов, которые в пределах имеющейся у них компетенции могут оформить обязательные решения об устранении нарушенных прав и законных интересов, а также применять к правонарушителям предусмотренные законодательством меры ответственности[39].

Применение юрисдикционных форм, как правило, связано принципом диспозитивности. Вопрос об использовании или не использовании предоставленного права на защиту работник решает самостоятельно. В этом случае работник для защиты своих трудовых прав может выбрать следующие варианты:

а) совершить не запрещенные законом действия по самостоятельной защите своего права, то есть осуществить самозащиту;

б) обратиться в профсоюз с целью защиты трудовых прав;

в) обратиться за защитой своих прав в компетентные государственные органы.

---

[35] Нестерова Т.А. Государственные органы и их служащие в системе защиты трудовых прав. Пермь, 2005. с. 40-44

[36] Курылев С.В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав. Т. XXII. Вып. 3. Иркутск: Иркутск. Гос.ун-т., 1957. с. 162, 168

[37] Варул П.А. О некоторых теоретических вопросах защиты субъективных гражданских прав. С. 12

[38] Бахран Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Норма-Инфра-М. 2001. с. 401

[39] Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Изд-во Норма, 2005. с. 497-446.

Если работник обращается в государственные органы за защитой своего права, то возникают отношения с участием государственного органа, в которых могут быть использованы меры государственного принудительного характера. Указанные меры включают в себя:

— обязание работодателя, допустившего нарушение трудовых прав работников, по устранению последствий этого нарушения и по восстановлению нарушенного права;

— принуждение работодателя к надлежащему исполнению своих обязанностей;

— возложение на работодателя, действия которого создают угрозу для нормального осуществления работником своего субъективного права, обязанности прекратить неправомерное поведение;

— применение к работодателю мер юридической ответственности в виде дополнительных обременений личного или имущественного характера[40].

Однако отношения по привлечению работодателя государственным органом к административной и уголовной ответственности в предмет трудового права не входят. Хотя нельзя не признать, что привлечение к указанным видам ответственности может способствовать восстановлению нарушенных прав.

Отдельные авторы рассматривают форму защиты как комплекс внутренне согласованных мероприятий по защите субъективных прав, по их мнению, все формы делятся на локальные и юрисдикционные[41]. Очевидно, что мероприятия по защите трудовых прав могут быть осуществлены в отношениях, в которых могут быть реализованы властные полномочия. Как уже отмечено, властные полномочия государственных органов могут быть реализованы и на локальном уровне путем составления акта о недопустимости применения условий, ухудшающих положение работников по сравнению с законодательством. Поэтому выделение локальной формы защиты нам видится не совсем логичным. Очевидно, юрисдикционная форма защиты должна отличаться от неюрисдикционной формы защиты по субъектному составу отношений, возникающих при ее использовании. Неюрисдикционная форма влечет возникновение отношений без участия властных государственных органов. Тогда как использование юрисдикционной формы защиты приводит к возникновению отношений с участием полномочных государственных органов, в которых они могут реализовать властные полномочия.

Рассмотрение форм защиты субъективныхправ работников невозможно без учета требований гражданского процессуального законодательства, поскольку применение норм трудового права происходит по имеющимся в его содержании правилам.

В юридической литературе нет единого мнения по поводу соотношения понятий «способ» и «форма» защиты трудовых прав. Так, например, некоторые исследователи, основываясь на существовании в законодательстве трех форм защиты — судебной, административной и самозащиты, предлагают исключить из текста ТК РФ слова «самозащита права», так как они считают самозащиту формой, а не способом защиты трудовых прав[42]. По нашему мнению, способ защиты приводит к возникновению соответствующих отношений, в частности по самозащите трудовых прав. Тогда как форма предполагает осуществление определенной деятельности, которая должна иметь соответствующее процессуальное оформление ее результатов, в частности по устранению нарушений трудовых прав работников. Надлежащая оценка действиям (бездействию) по самозащите трудовых прав может быть дана в соответствующей процессуальной форме, например, судебными органами, а также органами государственного надзора и контроля

---

[40] Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. М. 1968; Лейст О.Д. Санкции в советском праве. М., 1962.

[41] Богданова Е.Е. Формы и способы защиты гражданских прав и интересов // Российское законодательство. 2003. № 6. с. 40

[42] Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Понятие и юридическая природа самозащиты гражданских прав // Государство и право. 1998 № 5. с. 17-24.

за соблюдением трудовых прав. В связи с этим процессуальное оформление самозащита трудовых прав может получить только после вмешательства в отношения между работником и работодателем полномочных государственных органов, что приведет к возникновению новых отношений: по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников и (или) по рассмотрению индивидуальных трудовых споров. Поэтому более правильно, на наш взгляд, рассматривать самозащиту как способ защиты трудовых прав, то есть как действие (бездействие), приводящее к возникновению отношений по самозащите трудовых прав. В связи с изложенным отметим еще раз, что под способом защиты трудовых прав нами понимаются действия, которые приводят к возникновению соответствующих отношений. Тогда как форма предполагает осуществление определенной деятельности в рамках возникших отношений, в результате которой реализуются права и обязанности участников этих отношений, что предполагает соответствующее процессуальное оформление.

В словаре русского языка В.И. Даля форма определена как установленный порядок, в частности осуществление какой либо деятельности. Словарь С.И. Ожегова имеет аналогичную формулировку[43]. Из этого следует, что по правилам русского языка под формой защиты трудовых прав следует понимать определенный процессуальный порядок. Естественно, данный процессуальный порядок требует соответствующего оформления.

Юрисдикционная форма защиты предполагает участие в отношениях по защите трудовых прав полномочного государственного органа, наделенного властными полномочиями. Такой административный порядок защиты субъективных трудовых прав представляет собой проявление публично-правовых начал в регулировании трудовых отношений. Административный порядок защиты трудовых прав включает: а) деятельность органов контроля и надзора за соблюдением трудового законодательства; б) рассмотрение вышестоящими органами и должностными лицами жалоб на действия (бездействие) нижестоящих органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Однако нельзя не заметить, что административный порядок не имеет в своем содержании правил, регламентирующих вступление в законную силу актов административных органов. Поэтому по общему правилу их принудительное исполнение происходит только после их признания законными и обоснованными судебными органами по заявлению одного из участников отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав. Однако в этом случае исполняется судебное решение, которое может быть вынесено судом только после рассмотрения гражданского дела. То есть после возникновения отношений, урегулированных нормами гражданского процессуального права. В связи с этим деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав не заканчивается достижением указанной цели — обеспечением реализации трудовых прав работника. В подобной ситуации данная цель достигается не в отношениях по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав, а в отношениях по рассмотрению и разрешению заявлений судебными органами, которые урегулированы нормами гражданского процессуального права.

Хотя возможность защиты трудовых прав работников органами государственного надзора и контроля рассматривается в юридической литературе в качестве одного из способов, характеризующих особенности метода трудового права. Однако, по нашему мнению, использование данного способа защиты трудовых прав приводит к совершению действий, направленных на возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В этих отношениях может быть достигнута указанная цель деятельности органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, а именно — обеспечение реализации трудовых прав работников. Однако принудительное исполнение решения полномочного государственного органа по

[43] Даль В.И. Толковый словарь русского языка; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972.

надзору и контролю за соблюдением норм трудового права может быть обеспечено только при возникновении новых отношений с участием судебного органа, поскольку принудительное исполнение решений государственных органов по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав действующим законодательством не предусмотрено.

Напомним, что еще Л.С. Таль, отмечал, что работник в соответственных пределах ограничивается в своем хозяйственном самоопределении. Отправляемая по договору деятельность экономически составляет деятельность работника, осуществляемую через него, а не его собственную[44]. То есть работник, находящийся в подчинении работодателя, не может самостоятельно защищать свои права и законные интересы, он нуждается в правовой защите государства. Включение в ст. 1 ТК РФ отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права подтверждает необходимость правовой защиты государством прав и законных интересов работников. Данная защита может быть осуществлена органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Отсутствие принудительного механизма исполнения решений этих органов не позволяет при отказе работодателя от их исполнения реализовать данные решения без вмешательства судебных органов. В связи с этим рассматриваемая юрисдикционная форма защиты трудовых прав работников имеет незавершенный характер. Следовательно, государственный надзор и контроль может не обеспечить защиту трудовых прав и при надлежащем оформлении выявленных нарушений.

Многие исследователи писали о необходимости государственного вмешательства в регулирование отношений между работниками и работодателями. По мнению дореволюционных ученых, обязанность государства заключается во вмешательстве в борьбу интересов фабриканта и рабочих с целью ее урегулирования. Государство должно контролировать трудовые отношения через соответствующий орган, причем в такой орган могут входить только независимые служащие[45].

Таким органом стала созданная Законом от 1 июня 1882 г. особая фабричная инспекция. С деятельностью фабричных инспекторов было связано прямое вмешательство государства в трудовые отношения. Поэтому можно считать, что первой формой защиты трудовых прав работников является административная форма защиты. Следовательно, государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права как форма юрисдикционной защиты трудовых прав работников имеет давнюю историю. Наличие этих органов, их деятельность отражает особенности трудового права как самостоятельной отрасли. Данная форма рассматривается как одна из особенностей защиты трудовых прав работников, что является одним из отличительных признаков метода трудового права. В результате действий по использованию государственного надзора и контроля в качестве способа по защите трудовых прав работников возникают отношения, которые в соответствии со ст. 1 ТК РФ входят в предмет трудового права.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что государственный надзор и контроль как способ и форма защиты трудовых прав отражают особенности предмета и метода трудового права.

Государственный надзор и контроль как способ защиты трудовых прав приводит к возникновению отношений, входящих в предмет трудового права. Осуществление государственной деятельности в форме юрисдикционной защиты трудовых прав является отличительной особенностью метода трудового права.

Таким образом, по нашему мнению, деятельность государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права является одной из юрисдикционных форм защиты трудовых прав работников. Можно выделить следующие особенности данной юрисдикционной формы защиты трудовых прав работников: 1) наличие самостоятельной цели — обеспечение реализации трудовых прав работников; 2)

---

[44] Таль Л.С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. Ч. 2. с. 80.

[45] Лушников А.М. Наука трудового права в России: историко-правовые очерки в лицах и собраниях. 2003. с. 47.

наличие властных полномочий у органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, которые должны обеспечивать достижение указанной цели; 3) реализация властных полномочий органами государственного надзора и контроля в отношениях по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников; 4) отсутствие правового регулирования вступления в законную силу решений органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права; 5) отсутствие принудительного механизма исполнения решений органов государственного надзора и контроля по соблюдению трудовых прав работников; 6) особое процессуальное оформление результатов деятельности по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Следовательно, в нашем понимании государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права как одна из форм юрисдикционной защиты трудовых прав может быть определен через деятельность полномочных государственных органов, которая протекает в отношениях по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников и имеет своей целью обеспечение реализации трудовых прав работников, что должно получать соответствующее процессуальное оформление.

Государственный надзор и контроль является одной из юрисдикционных форм защиты трудовых прав граждан. По нашему мнению, форма защиты трудовых прав включает в себя не только осуществление определенной деятельности, в частности совершение действий, направленных на возникновение отношений по защите трудовых прав граждан, но и ее соответствующее оформление в виде правоприменительного акта. Поэтому к числу неюрисдикционных форм следует отнести деятельность полномочных представителей работодателя, которые оформляют правоприменительным актом реализацию трудовых прав работников. К числу неюрисдикционных форм защиты трудовых прав работников, на наш взгляд, следует отнести деятельность по урегулированию коллективных трудовых споров. Поскольку она оформляется в виде рекомендаций, соглашений, решений, которые могут иметь для участников коллективного трудового спора обязательную силу.

В связи с изложенным, по нашему мнению, можно выделить два обстоятельства, которые отличают форму от способа защиты трудовых прав. К их числу относятся: 1) надлежащее оформление деятельности по защите трудовых прав, в частности издание правоприменительных актов полномочными лицами;

2) обязательность принятых по результатам данной деятельности решений, включая рекомендации, соглашения, для участников соответствующих отношений. Тогда как способ защиты трудовых прав, в нашем понимании, включает в себя совершение действий, повлекших возникновение отношений по защите трудовых прав.

Данные действия не приводят к оформлению результатов деятельности по защите трудовых прав. В свою очередь форма защиты трудовых прав предполагает надлежащее правовое оформление деятельности в данном направлении путем издания соответствующих актов, а также принятие решений, в том числе рекомендаций и соглашений. Таким образом, способ защиты трудовых прав может получить в соответствующую форму такой защиты, если возникшие в результате его использования отношения заканчиваются надлежащим правовым оформлением результатов деятельности по защите трудовых прав. Юрисдикционная форма защиты трудовых прав отличается от неюрисдикционной тем, что в отношениях по защите трудовых прав, в оформлении результатов деятельности по такой защите участвуют государственные органы, обладающие властными полномочиями, которые могут быть реализованы ими путем издания правоприменительного акта, обязательного для исполнения.

Предлагаемый критерий позволяет выделить две формы юрисдикционной защиты прав граждан, которые вытекают из применения соответствующих им способов защиты трудовых прав. Такими формами являются: 1) государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав граждан; 2) судебная защита трудовых прав.

Таким образом, государственный надзор и контроль является не только способом защиты трудовых прав, что предполагает совершение действий, направленных на возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав граждан, но и юрисдикционной формой защиты трудовых прав, реализация которой происходит путем издания правоприменительного акта, обязательного для исполнения с целью восстановления нарушенных прав и законных интересов работников.

Следовательно, государственный надзор и контроль является одним из способов защиты трудовых прав работников, использование которого приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В этих отношениях может получить процессуальное оформление устранение допущенных работодателем нарушений трудовых прав работников. Однако функцию по защите трудовых прав государственный надзор и контроль выполняет только после реального восстановления трудовых прав, что предполагает принудительное исполнение решений органов государственного надзора и контроля по устранению выявленных ими нарушений трудовых прав и законных интересов работников.

§3. Формы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права

Государственный надзор и контроль, как форма защиты трудовых прав, предполагает осуществление деятельности, в результате которой будет издан обязательный для работодателя правоприменительный акт об устранении допущенных им нарушений трудовых прав работников. Деятельность по надзору и контролю осуществляется различными органами, которые могут применять как отдельные нормы трудового законодательства, так и проводить проверку соблюдения всех имеющихся в его содержании правил. Поэтому данная деятельность протекает в различных формах.

Под формой государственного надзора и контроля, на наш взгляд, следует понимать деятельность в рамках отношений по государственному контролю и надзору за соблюдением трудовых прав, которая получает оформление в виде правоприменительного акта, обязательного для исполнения. Поэтому формой следует признавать процессуальное оформление результатов деятельности по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников.

В зависимости от того, какой государственный орган осуществляет деятельность по надзору и контролю, которая может быть оформлена в виде обязательного для исполнения правоприменительного акта, можно выделить следующие формы государственного надзора и контроля.

Во-первых, государственный контроль органов прокуратуры за соблюдением норм трудового права. В соответствии с ч. 3 ст. 353 ТК РФ государственный надзор за точным и единообразным применением норм трудового права осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Следовательно, органы прокуратуры могут быть субъектами отношений по соблюдению норм трудового права. В рамках этих отношений они могут не только выявлять нарушения трудового законодательства, но и принимать меры по их устранению. В соответствии со ст. 27, 28 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.95 г. с последующими изменениями и дополнениями прокурор вправе в пределах имеющихся у него полномочий принести должностному лицу, принявшему правовой акт, протест об его отмене, а также внести представление об устранении нарушений трудового законодательства. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что деятельность органов прокуратуры за соблюдением норм трудового права может быть оформлена в виде протеста либо представления. Данные акты следует признать правоприменительными, они обязательны для исполнения.

Деятельность органов прокуратуры, которая оформляется этими актами, имеет самостоятельный характер. В связи с этим, по нашему мнению, деятельность органов прокуратуры, оформленная указанными актами, может быть признана одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Во-вторых, формой государственного контроля и надзора за соблюдением норм трудового права, должна быть признана деятельность органов федеральной инспекции труда.

На основании ст. 356-357 ТК РФ должностные лица государственной инспекции труда могут не только выявлять нарушения трудового законодательства, но и принимать меры по их устранению. В частности, государственный инспектор труда может предъявлять работодателю и его представителю обязательные для исполнения предписания о восстановлении трудовых прав работников. Такие предписания также являются правоприменительным актом, обязательным для исполнения. В соответствии со ст. 359 ТК РФ деятельность государственных инспекторов труда за соблюдением норм трудового права имеет самостоятельный характер. В силу чего, по нашему мнению, деятельность органов государственной инспекции труда, оформленная правоприменительным актом об устранении нарушений норм трудового права, также должна признаваться одной из форм государственного надзора и контроля.

В-третьих, формой государственного надзора и контроля в ч. 3 ст. 353 ТК РФ назван внутриведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляемый в подведомственных организациях федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления в порядке и на условиях, определенных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Данный вид деятельности также может быть оформлен в виде приказа, обязательного для исполнения нижестоящими организациями и должностными лицами. Естественно, данные приказы следует признать правоприменительными актами. Однако данный вид деятельности, на наш взгляд, не может быть признан самостоятельным, так как при его осуществлении происходит контроль за поведением находящихся в подчинении контролирующих органов организаций и их должностных лиц. Данное подчинение имеет постоянный характер. Поэтому данный вид контроля может быть осуществлен без возникновения отношений по государственному надзору и контролю к внешнему объекту, который не находится в подчинении контролирующего органа. Как уже отмечалось, государственный надзор может рассматриваться как самостоятельная форма, если он предполагает издание обязательного для исполнения правоприменительного акта. Издание этого акта порождает обязанность по его исполнению. После исполнения требований государственного органа работодатель в своей деятельности от него не зависит. Данная зависимость ограничивается наличием отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, в рамках которых государственный орган в форме издания правоприменительного акта вправе потребовать устранения нарушений прав работников, а работодатель обязан исполнить оформленное надлежащим образом требование государственного органа. Внутриведомственный контроль осуществляется по отношению к организации, их должностным лицам, находящимся в подчинении контролирующего органа. Поэтому его осуществление возможно не в связи с возникновением отношений по независимому государственному контролю, а в силу факта подчиненности организаций и их должностных лиц контролирующему органу. В связи с изложенным данный вид деятельности не может быть признан самостоятельной формой государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права работодателем, поскольку основанием его осуществления является не возникновение отношений по государственному надзору и контролю, а наличие подчиненности организаций, должностных лиц контролирующим

органам. Таким образом, по нашему мнению, права работника могут быть восстановлены в форме издания приказа контролирующего органа в отношении подчиненных ему организаций и их должностных лиц. Но при этом не возникают отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, поскольку основанием для издания данного правоприменительного акта является наличие подчиненности организаций, их должностных лиц от контролирующих органов. По этой причине данный вид деятельности не будет рассматриваться в настоящем исследовании в качестве одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Сказанное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что вопрос об осуществлении внутриведомственного контроля находится за рамками настоящего исследования, предметом которого является надзор и контроль как способ и форма защиты трудовых прав граждан, что предполагает возникновение отношений по государственному надзору и контролю, издание в рамках этих отношений правоприменительного акта, обязательного для исполнения. Отсутствие указанных отношений при осуществлении внутриведомственного контроля не позволяет признать его имеющим отношение к теме настоящего исследования.

В-четвертых, формой государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права следует признать деятельность федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере промышленной безопасности и его территориальных органов. Данный вид надзора осуществляется в отдельных отраслях промышленностии на отдельных объектах. При его осуществлении должностные лица также могут не только выявлять нарушения норм трудового права, но и выдавать обязательные для исполнения указания (предписание). Осуществление данного надзора предполагает возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением работодателями соответствующих отраслей и объектов норм трудового права. В рамках этих отношений может быть выдано указание (предписание), которое является обязательным для исполнения правоприменительным актом. Осуществление этой деятельности происходит самостоятельно, зависимость работодателя от контролирующего органа ограничивается рамками отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Сказанное, на наш взгляд, позволяет признать надлежащим образом оформленную деятельность должностных лиц федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере промышленной безопасности одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

В-пятых, формой государственного надзора и контроля может быть признана деятельность федерального органа исполнительной власти в области энергетического надзора, который осуществляет функцию по надзору и контролю в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей. При осуществлении данного надзора возникают отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В этих отношениях должностные лица названного федерального органа вправе выдавать предписания об устранении нарушений эксплуатации указанных установок и сетей, что позволяет устранить нарушение трудовых прав работников, выполняющих трудовую функцию на этих установках и в сетях. Выданное этим органом предписание является правоприменительным актом, обязательным для исполнения. В процессе осуществления мероприятий по государственному надзору и контролю должностные лица указанных органов независимы, то есть их деятельность имеет самостоятельный характер. Зависимость работодателя от указанных лиц ограничена рамками отношений по государственному надзору и контролю. В связи с изложенным данный вид деятельности государственных органов, получивший соответствующее правовое оформление, может быть признан одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

В-шестых, формой государственного надзора и контроля следует признать деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по надзору и контролю в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Осуществление этого надзора также влечет возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В рамках указанных отношений должностные лица данного органа вправе выдавать предписания в пределах имеющихся у них полномочий по устранению нарушений норм трудового права, что может повлечь за собой восстановление нарушенных прав работников. Такие предписания являются обязательными для исполнения, то есть их следует признавать правоприменительными актами. Данный вид деятельности имеет самостоятельный характер. Зависимость работодателя от органа, осуществляющего государственный надзор, также ограничивается исполнением обязанностей, возложенных на него государственным органом при осуществлении им полномочий в отношениях по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В связи с изложенным, на наш взгляд, деятельность государственного органа по надзору и контролю в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, получившая надлежащее правовое оформление в виде правоприменительного акта, может быть признана одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав.

В-седьмых, формой государственного надзора и контроля следует признать деятельность федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по надзору и контролю в сфере безопасности при использовании атомной энергии. При осуществлении данного вида деятельности лица, осуществляющие надзор в сфере безопасности при использовании атомной энергии, обязаны доводить до сведения работников и работодателей информацию о нарушении норм ядерной и радиационной безопасности в проверяемых организациях. Осуществление данного надзора влечет возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В этих отношениях должностные лица вправе выдавать обязательные для исполнения предписания, что влечет возникновение у работодателя обязанности по их исполнению. Работодатель в своей деятельности независим от органа, осуществляющего данный государственный контроль, его зависимость ограничивается обязанностями, возникающими перед государственным органом в отношениях по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав. В связи с изложенным данный вид деятельности, получающий соответствующее правовое оформление в виде правоприменительного акта, следует признавать одной из форм государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав.

Деятельность перечисленных органов может рассматриваться в качестве самостоятельных форм государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Следовательно, надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников как форма защиты включает в себя деятельность перечисленных органов, результаты которой получили надлежащее оформление.

Особое место в восстановлении трудовых прав работников занимает внутриведомственный контроль. Как уже отмечалось, действия при осуществлении этого контроля не порождают отношений по государственному надзору и контролю. Хотя перечисленные государственные органы, осуществляющие государственный надзор и контроль, могут вступать в отношения с должностными лицами, имеющими полномочия по осуществлению внутриведомственного контроля, например, потребовать от них восстановления нарушенных прав путем отмены решений нижестоящих должностных лиц. В таких случаях внутриведомственный контроль выступает опосредованной формой при устранении нарушений трудовых прав работников. То есть в подобной ситуации требование государственного органа выполняет не непосредственный нарушитель, а его руководитель, который и реализует свои полномочия по внутриведомственному

контролю. Однако и в этом случае, по нашему мнению, защита трудовых прав будет обеспечиваться в форме государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Сказанное, в нашем понимании, также позволяет исключить внутриведомственный контроль из предмета настоящего исследования.

Самостоятельные действия перечисленных государственных органов могут приводить к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, то есть они могут рассматриваться в качестве способа защиты трудовых прав работников. По этой причине в исследовании их действия и деятельность будут рассматриваться как способ, использование которого приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю, и как одна из форм данного надзора, применение которой в рамках указанных отношений приводит к правовому оформлению требований об устранении нарушений трудовых прав работников.

Формы государственного надзора и контроля могут быть классифицированы в зависимости от того, какое право или какой законный интерес защищается в процессе восстановления трудовых прав работников. Применение данного критерия при рассмотрении форм государственного надзора и контроля позволяет выделить следующие виды деятельности государственных органов по надзору и контролю, которые имеют самостоятельное правовое оформление.

Во-первых, можно выделить защиту неопределенного круга лиц, то есть законных интересов работников. Например, государственная инспекция труда может потребовать от работодателя отмены локального нормативного правового акта, ухудшающего положение работников по сравнению с законодательством. В этом случае требование государственного органа адресовано конкретному работодателю, в нем не фигурирует конкретный работник, права которого могут быть нарушены при применении данного акта. С требованием о защите неопределенного круга лиц в государственный орган по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права может обратиться профсоюз. По результатам рассмотрения обращения профсоюза полномочный государственный орган может оформить правоприменительный акт по устранению нарушений трудовых прав работников путем отмены локального нормативного правового акта. Однако в правоприменительном акте государственного органа по надзору и контролю также не будут фигурировать конкретные работники, права которых могут быть нарушены применением локального акта. Данная форма государственного надзора и контроля имеет следующие отличительные признаки: 1) отношения по государственному надзору и контролю возникают без участия работников, права которых могут быть защищены путем оформления правоприменительного акта органов государственного надзора и контроля; 2) правоприменительный акт государственного органа надзора и контроля не содержит требований по защите трудовых прав конкретных работников, он имеет в своем содержании лишь требование о применении работодателем вышестоящего по юридической силе законодательства; 3) работодатель при выполнении правоприменительного акта государственного органа по надзору и контролю не обязан указывать в своем приказе на восстановление прав конкретных работников, нарушенных при применении отмененного локального правового акта. В связи с изложенным данная форма может быть отнесена к числу публично-правовых, поскольку она связана с защитой неопределенного круга лиц, в силу чего государственные органы надзора и контроля выполняют функцию не по защите прав конкретных работников, а по обеспечению реализации требований законодательства в правотворческой деятельности, что следует признать публично-правовой формой защиты законных интересов работников.

Во-вторых, применение данного критерия позволяет выделить защиту прав конкретных работников, а также их полномочных представителей в форме государственного надзора и контроля. В этом случае отношения по государственному надзору и контролю возникают на основании волеизъявления конкретных работников, их полномочных представителей, права которых действительно или мнимо нарушены. В

содержании правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля при использовании данной формы защиты должны быть перечислены субъекты, права которых будут восстановлены в соответствии с его требованиями. Работодатель при исполнении требований государственного органа надзора и контроля восстанавливает только права работников, их полномочных представителей, которые указаны в правоприменительном акте государственного органа по надзору и контролю. Поэтому правоприменительный акт государственного органа по надзору и контролю, а также изданный на его основании приказ работодателя распространяется только на субъектов трудового права, перечисленных в этих правоприменительных актах. Сказанное, по нашему мнению, позволяет выделить следующие особенности рассматриваемой формы государственного надзора и контроля: 1) возникновение отношений по надзору и контролю при использовании данной формы исключительно на основании волеизъявления конкретных работников, их полномочных представителей; 2) перечисление конкретных работников, их полномочных представителей в правоприменительном акте государственного органа по надзору и контролю; 3) указание конкретных работников, их полномочных представителей, перечисленных в правоприменительном акте органов по надзору и контролю, в приказе работодателя, издаваемом во исполнение требований государственного органа; 4) отсутствие возможности использовать правоприменительные акты государственного органа по надзору и контролю и работодателя в отношении работников, которые в них не указаны.

Следовательно, содержанием данной формы является защита частных лиц, она не имеет публичного характера. Поэтому рассматриваемая форма должна быть определена как частноправовая.

В-третьих, по рассматриваемому критерию может быть выделена смешанная форма государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Использование этой формы приводит к защите прав конкретных субъектов трудового права, обратившихся в органы государственного надзора и контроля, а также к защите неопределенного круга лиц. Например, работник может обратиться в государственную инспекцию труда с заявлением о возврате суммы штрафа, примененного в качестве дисциплинарного взыскания, и отмене локального нормативного правового акта, позволяющего применить указанное дисциплинарное взыскание. В этом случае основанием возникновения отношений по государственному надзору и контролю является обращение работника в полномочный государственный орган. Однако в рамках этих отношений государственный орган может издать правоприменительный акт, которым не только будет восстановлено право работника, но и отменен локальный нормативный правовой акт, распространявший свое действие на неопределенный круг лиц, поскольку он мог быть применен не только к работникам, но и к лицам, которые будут приняты на работу после его издания. В свою очередь работодатель, исполняя требование государственного органа, также должен принять решение о возврате работнику незаконно удержанной суммы штрафа и об отмене локального нормативного правового акта, позволяющего применять штраф в качестве дополнительного по сравнению с законодательством дисциплинарного взыскания.

В связи с изложенным можно выделить следующие отличительные особенности смешанной формы защиты трудовых прав работников: 1) возникновение отношений по государственному надзору и контролю в связи с обращением работника, заявившего требования о защите принадлежащего ему права и об отмене локального нормативного акта, применением которого данное право нарушено; 2) издание органом государственного надзора и контроля правоприменительного акта об устранении нарушений трудовых прав конкретного работника и об отмене локального нормативного правового акта, применением которого данные права нарушены; 3) издание работодателем с целью исполнения требований государственного органа приказа о восстановлении нарушенного права работника и об отмене локального нормативного

правового акта, применением которого данное право нарушено; 4) возможность применения актов государственного органа по надзору и контролю и работодателя по отношению к другим работникам, интересы которых нарушены применением отмененного локального правового акта.

Таким образом, по содержанию защищаемого права или законного интереса могут быть выделены следующие формы государственного надзора и контроля: 1) публично-правовая; 2) частноправовая; 3) смешанная.

Деятельность органов государственного надзора и контроля может получать оформление в каждой из перечисленных форм. Следовательно, органы государственного надзора и контроля могут оформлять свою деятельность в виде правоприменительных актов, имеющих публично-правовой, частноправовой и смешанный характер.

Формы государственного надзора и контроля могут быть классифицированы в зависимости от содержания правоприменительного акта, которым оформляются результаты данной деятельности. Применение этого основания позволяет выделить следующие формы государственного надзора и контроля.

В теории государства и права выделяют в качестве самостоятельной формы правоприменения использование правовых предписаний. Под использованием или осуществлением норм права в теории права принято понимать реализацию субъективных прав в общественные отношения[46]. Применительно к теме исследования использование данной формы означает реализацию трудовых прав работников в отношения, входящие в предмет трудового права. Например, работодатель может использовать предусмотренное в ст. 8 ТК РФ право на издание локального акта, улучшающего положение работника по сравнению с действующим законодательством. Применение ст. 8 ТК РФ в приведенном примере будет означать использование работодателем права, предусмотренного законодательством. Государственные органы по надзору и контролю также могут использовать предоставленные им законом права с целью устранения нарушений трудовых прав работников. Использование этих прав может привести к возникновению отношений по государственному надзору и контролю. В этих отношениях государственный орган может использовать право на издание правоприменительного акта. Из чего следует, что данная форма позволяет использовать имеющиеся у государственного органа по надзору и контролю полномочия. Однако само по себе использование этих полномочий без возложения на работодателя конкретных обязанностей не может привести к защите трудовых прав работников. Поэтому данная форма государственного надзора и контроля применяется в сочетании с другими формами правоприменительной деятельности.

Следующей формой правоприменительной деятельности в теории государства и права называют исполнение правовых предписаний. Под исполнением понимается возложение на субъекта каких-либо обязанностей[47]. Используя данную форму, государственный орган по надзору и контролю может возложить на работодателя обязанность по устранению нарушений трудовых прав работников. Например, государственный орган по надзору и контролю может возложить на работодателя обязанность по предоставлению работнику отпуска путем издания соответствующего правоприменительного акта.

---

[46] Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Проспект МГУ, 2005. с. 606; Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1984; Кареева М.П., Качекьян С.Ф., Федосеев А.С., Федькин Г.И. Теория государства и права. М., 1995; Мокичев К.А. Теория государства и права. М., 1971; Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридич. вузов. М.: Юриспруденция, 1999; Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 Т. М.: юрид. лит, 1981; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск. 1972.

[47] Марченко М.Н. Там же. С. 606; Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М. 1961; Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2006.

Применение данного способа в трудовых отношениях имеет свои особенности. Как известно, права работников и обязанности работодателя имеют корреспондирующий характер.

Например, праву работника на отпуск корреспондирует обязанность работодателя по его предоставлению в случаях, предусмотренных законодательством. В связи с чем использование данной формы как частноправовой влечет не только возложение на работодателя обязанности, но и указание в правоприменительном акте на конкретных работников, права которых будут защищены при исполнении возложенной на работодателя обязанности. В то время как публично-правовая форма позволяет указать в правоприменительном акте только обязанность работодателя без перечисления субъектов, права которых будут восстановлены при его исполнении. К примеру, государственный орган по надзору и контролю по собственной инициативе может издать правоприменительный акт, возлагающий на работодателя обязанность по отмене локального нормативного правового акта, ухудшающего по сравнению с законодательством положение неопределенного круга работников. Смешанная форма предполагает включение в содержание правоприменительного акта не только требования об исполнении работодателем обязанности перед неопределенным кругом лиц путем отмены незаконного локального нормативного правового акта, но и указание в нем конкретных работников, права которых были нарушены применением этого акта, в силу чего они должны быть восстановлены. Таким образом, данная форма правоприменительного акта может быть использована при осуществлении различных видов деятельности по надзору и контролю, в частности при оформлении публично-правовой, частноправовой и смешанной форм данной деятельности.

Одной из форм правоприменительной деятельности в теории государства и права названо соблюдение правовых норм. Под соблюдением обычно понимается воздержание от совершения каких-либо действий[48]. Государственный орган надзора и контроля, используя данную форму по заявлению работника, может возложить на работодателя обязанность не совершать действий по привлечению к ответственности за законное использование самозащиты трудовых прав. В этом случае будет использована частноправовая форма защиты трудовых прав работников. Государственный орган по надзору и контролю может возложить на работодателя обязанность не использовать оборудование, применение которого в производственной деятельности противоречит законодательству и может привести к причинению вреда здоровью работников. В подобной ситуации правоприменительным актом заканчивается публично-правовая деятельность государственного органа, который призван защитить права неопределенного круга работников, которые могли быть допущены работодателем к выполнению работы с использованием данного оборудования.

Таким образом, формы государственного надзора и контроля могут быть классифицированы по различным критериям, в настоящем исследовании они будут рассмотрены с позиции защиты трудовых прав и законных интересов работников, поскольку государственный надзор и контроль выступает в качестве способа и формы защиты трудовых прав и законных интересов работников. Однако при этом следует помнить, что функцию по защите трудовых прав государственный надзор и контроль выполняет только при реальном устранении нарушений трудовых прав и законных интересов работников. Поэтому государственный надзор может быть использован наряду с другими способами и соответствующими им процессуальными формами для защиты трудовых прав работников. В связи с этим роль государственного надзора и контроля в защите трудовых прав работников может быть выявлена путем соотношения с другими способами и соответствующими им процессуальными формами, обеспечивающими реализацию трудовых прав и законных интересов работников.

---

[48] Марченко М.Н. Там же. С. 607; Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2006.

§4. Соотношение государственного надзора с судебной защитой трудовых прав, деятельностью КТС по разрешению индивидуальных трудовых споров

Одним из способов защиты трудовых прав в ст. 352 ТК РФ названа судебная защита. В связи с этим теоретическое и практическое значение имеет использование судебной защиты и государственного надзора и контроля для обеспечения реализации трудовых прав работников.

Обращение работника в судебные органы влечет возникновение отношений, урегулированных нормами гражданского процессуального права. Работник может требовать восстановления нарушенного права и органами надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Однако наличие обращения в суд лишает по общему правилу органы государственного надзора и контроля возможности самостоятельно устранить нарушение трудовых прав путем выдачи для исполнения предписаний (ч. 2 ст. 357 ТК РФ). В связи с этим данный способ защиты трудовых прав не получает надлежащего правового оформления, что не позволяет в подобной ситуации признать его формой защиты трудовых прав. Хотя судебные органы с учетом мнения лиц, участвующих в деле, могут поручить органу государственного надзора и контроля подготовить экспертное заключение по поводу возникшего трудового спора. Однако данное заключение не будет иметь силу обязательного для исполнения правоприменительного акта, оно будет рассматриваться судом в качестве одного из доказательств по делу. Из ст. 67 ГПК РФ следует, что данное доказательство не может иметь для суда заранее установленной силы. Таким образом, государственный надзор и контроль может быть использован в качестве способа защиты трудовых прав при разрешении трудового спора судом. Однако восстановление нарушенного права после обращения в суд не может быть оформлено предписанием органа государственного надзора и контроля. В этом случае устранение нарушений должно быть оформлено путем вынесения решения суда.

Выдача государственным органом обязательного для исполнения предписания, уклонение работодателя от его исполнения могут повлечь обращение в судебные органы. Например, работник может возбудить гражданское дело о восстановлении того же нарушенного права, которое защищено в форме обязательного предписания, не исполненного работодателем. Из ст. 61 ГПК РФ следует, что данное предписание при рассмотрении такого спора также не будет рассматриваться в качестве обязательного для исполнения решения, оно будет одним из доказательств по делу. Наличие этого доказательства не лишает суд права вынести решение, которое будет противоположным имеющимся в предписании требованиям. Естественно, вступившее в законную силу решение суда исключает возможность исполнения предписания государственного органа по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, которое в законодательстве провозглашено обязательным для исполнения. Хотя предписание никто не отменял в установленном законодательством порядке, например, путем его обжалования в суд. Наличие данной коллизии снижает эффективность защиты трудовых прав в форме государственного надзора и контроля, более того, может возникнуть ситуация, при которой решение государственного органа по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, не отмененное в установленном порядке, будет противоречить решению суда. Поэтому одна форма защиты — деятельность органа по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, в виде обязательного для исполнения предписания, будет нивелирована другой формой — судебной защитой трудовых прав, реализованной путем вынесения решения суда.

Очевидно, что данная коллизия должна быть исключена путем внесения изменений в законодательство. Государственные органы не должны дважды выносить по одним и тем же требованиям обязательные для исполнения решения. Поэтому предписания государственного органа по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства, вступившие в законную силу, должны исполняться в принудительном порядке. Вступление этого предписания в законную силу должно исключать повторное рассмотрение судом требований, получивших разрешение в форме предписания. В этом случае обращение в суд должно быть возможным только после отмены предписания в установленном законодательством порядке. Однако возникающие между судом и органами государственного надзора и контроля разногласия должны получать законное разрешение и до внесения соответствующих изменений в законодательство. Рассмотрим возможные варианты разрешения таких коллизий на конкретном примере, возникшем в судебной практике.

Решением Дятьковского горсуда Брянской области от 22.10.2004 г. признано незаконным увольнение по собственному желанию Петрунькиной Л.Л. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Брянского облсуда от 23.12.2004 г. данное решение отменено, дело направлено на новое рассмотрение с предложением суду дать оценку возможности увольнения истицы по ст. 79 ТК РФ в связи с истечением срока действия срочного трудового договора. Решением того же суда от 15.03.2005 г. истица признана уволенной по истечении срока трудового договора согласно ст. 79 ТК РФ. Определением суда кассационной инстанции от 07.07.2005 г. данное решение оставлено без изменения. Определением судьи Брянского облсуда от 30.11.2005 г. отказано в передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции. Председатель Брянского облсуда 24.04.2006 г. согласился с данным определением. Судьей Верховного Суда РФ 28.06.2006 г. надзорная жалоба истицы возвращена без рассмотрения, так как была адресована в Президиум Верховного Суда РФ, а не в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда РФ. Определением судьи Верховного Суда РФ от 25.10.2006 г. отказано в истребовании дела по надзорной жалобе истицы[49].

Судебные органы на основании ст. 392 ТК РФ отказали при разрешении настоящего гражданского дела в проверке законности и обоснованности заключения с истицей срочного трудового договора, посчитав, что с момента его заключения истекли установленные законодательством сроки обращения в судебные органы с иском о незаконности заключения срочного трудового договора. Данный вывод основан на неправильном толковании ст. 392 ТК РФ. В ст. 392 ТК РФ установлены два вида сроков для обращения в суд с заявлением о разрешении индивидуального трудового спора: 1) в течение одного месяца может быть оспорено увольнение с работы; 2) в течение трех месяцев с даты, когда работник узнал или должен был узнать о нарушении своего права, им может быть подано в суд заявление о защите других трудовых прав. В данном случае работник обжаловал увольнение с работы, заявление им подано с соблюдением установленного в ст. 392 ТК РФ срока для обращения в суд с заявлением по спорам об увольнении.

Заключение срочного трудового договора в соответствии со ст. 3 ТК РФ не может влечь ограничений трудовых прав работника. Поэтому заключение срочного трудового договора без законных оснований может повлечь неблагоприятные последствия в виде нарушения трудовых прав работника только при увольнении работника по окончании срока трудового договора. Однако данные последствия могут и не наступить, поскольку в п. 2 ст. 77 ТК РФ сказано о том, что истечение срока трудового договора не может быть применено в качестве основания прекращения трудового договора в случае, когда трудовые отношения продолжаются и ни одна из сторон не потребовала их прекращения. Следовательно, само по себе заключение срочного трудового договора не влечет

[49] Миронов В.И. Правовые напутствия заключения срочного трудового договора. Экспертное заключение // Трудовое право, 2007 г., № 1, с. 3-4.

ограничения трудовых прав работника, их нарушение может состояться только после применения в качестве основания для увольнения работника п. 2 ст. 77 ТК РФ. В связи с чем срок для обращения в суд с иском о незаконности увольнения по истечении срока трудового договора должен исчисляться с момента применения данного основания прекращения трудового договора и вручения уволенному работнику соответствующих документов. В предмет доказывания по делам о восстановлении на работе лиц, уволенных по истечении срока трудового договора, входит проверка законности и обоснованности заключения с работником срочного трудового договора. Данное обстоятельство в ходе судебного разбирательства обязан доказать работодатель, издавший приказ о приеме работника на работу по срочному трудовому договору.

Применение п. 2 ст. 77 ТК РФ в качестве основания прекращения трудового договора позволяет работнику предъявить иск о незаконности заключения с ним срочного трудового договора.

Данный иск может быть предъявлен работником в течение трех месяцев с даты получения им документов о нарушении трудовых прав путем применения данного основания увольнения.

Удовлетворение этого иска означает продолжение трудовых отношений по договору с неопределенным сроком. То есть в этом случае продолжает действовать заключенный с работником до увольнения трудовой договор за исключением условия о его срочности.

В рассматриваемом случае судебные органы дали неправильное толкование ст. 392 ТК РФ, применив срок для обращения в суд по отношению к требованиям, которые не были заявлены истицей. Кроме того, при рассмотрении данного дела суд не применил ст. 58, 59 ТК РФ, п. 2 ст. 77 ТК РФ. В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что судебные постановления по настоящему гражданскому делу вынесены с существенными нарушениями материальных норм, что привело к неправильному разрешению дела по существу.

Отказ в проверке обстоятельств, вытекающих из содержания материальных норм, которые не применены судом (ст. 58, 59, п. 2 ст. 77 ТК РФ), позволяет сделать вывод о необоснованности состоявшихся по делу судебных постановлений. При рассмотрении и разрешении настоящего гражданского дела допущены и иные нарушения процессуальных норм, повлекшие неправильное разрешение дела по существу.

В ст. 3, 4, 39 ГПК РФ провозглашено право истца самостоятельно определять предмет исковых требований. В рассматриваемом случае истицей заявлены требования о незаконности увольнения по собственному желанию, требования о законности и обоснованности увольнения по истечении срока трудового договора не могли стать предметом данного судебного разбирательства, поскольку они не были заявлены в суде в установленном гражданским процессуальным законодательством порядке. Однако суд в нарушение перечисленных процессуальных норм применил ст. 392 ТК РФ к требованиям, которые не были заявлены в суде.

В представленных материалах имеется акт государственной инспекции труда от 19.05.2004 г., предписание об устранении нарушений трудового законодательства от 19.05.2004 г., разъяснение государственной инспекции труда по поводу данного предписания от 04.08.2005 г., из которых следует, что условие о срочности заключенного с истицей трудового договора не имеет юридической силы как противоречащее законодательству. В соответствии со ст. 357 ТК РФ данное предписание обязательно для исполнения работодателем. Однако оно им не исполнено, хотя и не обжаловано, а следовательно, имеет законную силу. Однако судебные органы в нарушение требований ст. 55, 59, 60, 71 ГПК РФ имеющиеся в перечисленных документах сведения, которые не оспорены работодателем, при вынесении судебных постановлений по настоящему гражданскому делу не использовали в качестве доказательства по делу. Следовательно, суд проигнорировал вступившее в законную силу предписание государственной

инспекции труда, которое исключает возможность увольнения истицы по окончании срока трудового договора. В связи с чем увольнение истицы состоялось с применением ст. 79 ТК РФ.

Применение этой нормы, на наш взгляд, привело к нарушению конституционных прав истицы, что позволяет требовать признания неконституционной данной нормы по следующим основаниям.

В ч. 1. ст. 37 Конституции РФ провозглашено право свободного распоряжения способностями к труду, выбора рода деятельности и профессии. Реализация данного права происходит путем заключения трудового договора. Заключение срочного трудового договора ограничивает возможности реализации этого права определенным сроком. Данное ограничение допускается только по основаниям, предусмотренным в ст. 58, 59 ТК РФ для заключения срочного трудового договора. Применение ст. 79 ТК РФ в рассматриваемом случае привело к ограничению конституционного права без применения предусмотренных федеральным законом (ст. 58, 59 ТК РФ) оснований. В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что применением ст. 79 ТК РФ в рассматриваемом случае нарушено данное конституционное право истицы, так как не применены предусмотренные в федеральном законе ограничения на заключение срочного трудового договора.

В ч. 4. ст. 37 Конституции РФ признается право граждан на индивидуальные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения. Применение ст. 79 ТК РФ судом в рассматриваемом случае привело к лишению истицы права на ведение индивидуального трудового спора по поводу законности и обоснованности прекращения трудового договора по истечении срока его действия. Обращение в суд является одним из законных способов разрешения индивидуального трудового спора. Однако истица лишена возможности защищать свои права в суде по поводу незаконности и необоснованности увольнения, которое проведено судом на основании ст. 79 ТК РФ.

В ч. 1. ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В соответствии с ч. 3 ст. 56 Конституции РФ данное право не подлежит ограничению. Однако применение судом ст. 79 ТК РФ для прекращения трудового договора с истицей привело к лишению ее права на судебную защиту путем обжалования незаконности и необоснованности увольнения по истечении срока трудового договора. Реализация права на судебную защиту предполагает оценку законности и обоснованности действий работодателя по увольнению работника. В рассматриваемом случае основание увольнения применено судом в виде прекращения трудового договора по ст. 79 ТК РФ, что не позволяет истице реализовать право на судебную защиту путем обращения в суд с заявлением на предмет проверки законности и обоснованности увольнения с применением данной нормы.

В соответствии со ст. 2, 17 (ч. 1), 18, 19 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью, обеспечение их реализации относится к обязанностям государства, которое призвано не допускать незаконных и необоснованных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Применение ст. 79 ТК РФ судебными органами в рассматриваемом случае привело к тому, что провозглашенные в федеральном законе права и свободы, в частности гарантирующие работнику заключение срочного трудового договора только по основаниям, установленным в федеральном законе, в нарушение перечисленных норм не обеспечены правосудием. Выполнение судом несвойственной функции по применению основания увольнения работника ограничивает его права по сравнению с другими лицами, заключившими трудовой договор. Конституционно допустимых оснований для такого ограничения при применении ст. 79 ТК РФ не усматривается.

В ст. 10 Конституции РФ провозглашен принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Реализация этого принципа предполагает

выполнение судом функции по оценке законности и обоснованности действий других субъектов права в пределах имеющейся у суда компетенции. В рассматриваемом случае суд применил ст. 79 ТК РФ для увольнения работника, то есть выполнил функцию работодателя. Применение данной нормы по инициативе суда происходит на основании Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 г. № 2 в редакции от 28.12.2006 г. № 63 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» (ч. 2 п. 60), в котором суду предоставлено право самостоятельно, в том числе путем применения ст. 79 ТК РФ, изменить дату и формулировку увольнения в связи с истечением срока трудового договора. В этом случае также не проверяется законность и обоснованность заключения с работником срочного трудового договора. Выполнение судом несвойственной функции лишает его возможности дать оценку законности и обоснованности применения в качестве основания увольнения ст. 79 ТК РФ, что приводит к нарушению принципа разделения властей. Кроме того, в рассматриваемом случае права заявительницы защищены вступившим в законную силу предписанием государственной инспекции труда, которое работодателем не обжаловано. Таким образом, орган исполнительной власти выполнил свою функцию по защите прав и свобод человека и гражданина, что соответствует ст. 2, 10, 17, 18 Конституции РФ. Решение органа исполнительной власти не признано судом незаконным и (или) необоснованным. Однако суд вынес собственное решение, не обеспечив проверку законности и обоснованности принятого по тому же вопросу решения органа исполнительной власти, что, по нашему мнению, следует рассматривать как нарушение принципа разделения властей, поскольку суд без соблюдения установленного законодательством порядка исключил возможность исполнения законного и обоснованного решения органа исполнительной власти, что является конституционно недопустимым вмешательством суда в деятельность органа исполнительной власти.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом для достижения конституционно значимых целей, определенных в этой конституционной норме. В содержании ст. 79 ТК РФ подобные ограничения отсутствуют. Однако смысл, придаваемый этой норме в судебной деятельности, в частности ч. 2 п. 60 названного Постановления, позволяет ограничивать права и свободы человека и гражданина, в том числе гарантированные в нормах Конституции РФ. Данная практика толкования норм ни по форме, ни по содержанию не соответствует ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Правовая неразбериха возникла в рассматриваемом случае в связи с тем, что суд не признал обязательным для исполнения предписание государственного органа по надзору и контролю.

Данные действия суда привели, на наш взгляд, к незаконному вмешательству в деятельность исполнительной власти. Очевидно, что вступившее в законную силу предписание государственного органа надзора и контроля, которое обязательно для исполнения, должно быть реализовано. Суд не вправе игнорировать требования этого предписания. Поэтому лица, права и обязанности которых определены данным предписанием, могут защищать свои права следующим образом. Работник вправе предъявить иск об обязании работодателя исполнить содержащиеся в предписании требования. До отмены предписания данные требования должны быть удовлетворены. В свою очередь работодатель в установленные законодательством сроки вправе обжаловать выданное государственным органом предписание в суд по правилам, установленным для рассмотрения дел, возникающих из публично-правовых отношений (ст. 254-258 ГПК РФ). В этом случае исковое производство должно быть приостановлено до рассмотрения жалобы работодателя по существу (ст. 215 ГПК РФ). Отказ в удовлетворении жалобы работодателя влечет возложение на него в исковом производстве обязанности по исполнению предписания, признанного законным и обоснованным при рассмотрении жалобы работодателя в публично-правовом производстве.

Нельзя не заметить, что суд, удовлетворяя жалобу работодателя, не имеет полномочий по отмене предписания, он вправе дать оценку его законности и обоснованности[50]. Исполняя решение суда, орган государственного надзора и контроля должен устранить указанные судом нарушения, в том числе путем отмены предписания. Однако и в этом случае орган государственного надзора и контроля не лишен права выдать новое предписание о защите трудовых прав работников, устранив выявленные судом нарушения. Поэтому признание судом предписания незаконным и (или) необоснованным не исключает возможности удовлетворении требования работника об устранении нарушений трудовых прав, выявленных органами надзора и контроля.

Следовательно, вступившее в законную силу предписание может стать основанием для вынесения судом по иску работника решения по возложению на работодателя обязанности устранить выявленное органом государственного надзора и контроля нарушение трудового законодательства. В этом случае защита трудовых прав оформляется предписанием государственного органа по надзору и контролю, а также решением суда. Таким образом, для восстановления нарушенного права работника могут быть использованы два способа и две формы защиты трудовых прав: 1) государственный надзор и контроль; 2) судебная защита трудовых прав. Их использование возможно только в том случае, если обращение в суд работника состоялось после вступления в силу предписания государственной инспекции труда. Обращение в суд до выдачи предписания полномочным государственным органом исключает возможность восстановления нарушенного права в форме государственного надзора и контроля. Хотя и в подобной ситуации по требованию участников гражданского процесса, суда, органы государственного надзора и контроля могут дать заключение с рекомендациями по разрешению возникшего спора. Данное заключение будет иметь силу письменного доказательства (ст. 71, 188 ГПК РФ). Следовательно, обращение в суд является препятствием для восстановления нарушенного права в форме выдачи предписания государственным органом надзора и контроля. В связи с этим государственный надзор и контроль выступает в качестве досудебной формы защиты трудовых прав работников.

Нельзя не заметить, что после обращения в суд до вынесения решения стороны индивидуального трудового спора могут заключить соглашение о его рассмотрении третейским судом. В качестве третейского арбитра ими может быть назначен государственный инспектор труда. В этом случае у него возникает обязанность вынести решение по спору на основании представленных документов и объяснений сторон. Таким образом, должностные лица органов государственного надзора и контроля могут участвовать во внесудебном порядке урегулирования трудовых споров.

На практике возникают случаи отказа в удовлетворении заявленных работниками требований по причине пропуска срока, установленного в ст. 392 ТК РФ для обращения в суд. В этом случае суд не исследует обстоятельства возникшего трудового спора. Обратим внимание на то, что для обращения в органы государственного надзора и контроля сроки не установлены. В связи с этим предписание о защите трудовых прав работников может быть выдано независимо от того, когда было допущено нарушение трудовых прав работников. Поэтому решение суда об отказе в иске по причине пропуска срока не препятствует рассмотрению заявления об обстоятельствах возникшего трудового спора, которые не были предметом судебного разбирательства, органами государственного надзора и контроля[51]. Таким образом, защита трудовых прав работников в форме государственного надзора и контроля может быть осуществлена и после отказа в иске по причине пропуска срока, установленного для обращения в суд, так как в этом случае суд

---

[50] Миронов В.И. Практика новейшего трудового законодательства. Энциклопедия правоприменения в заключениях НЭПС. М.: Изд-во «Дело», 2006. с. 292-295.

[51] Миронов В.И. Отказ в иске по причине пропуска срока для обращения в суд // Трудовые споры. № 1. с. 60-61

не рассматривает обстоятельства возникшего трудового спора, которые и могут стать предметом деятельности органов по государственному надзору и контролю.

Государственный надзор и контроль отличается от судебной защиты и по основаниям возникновения отношений при защите законных интересов работников, то есть при его осуществлении в публично-правовой форме.

Основанием для защиты работником своих прав и законных интересов выступают разногласия с работодателем, которые могут возникнуть по поводу установления новых или изменения существующих условий труда.

В данном случае охраняется интерес, который становится объектом защиты. В этом случае возможно применить меры государственно-принудительного характера в отношении работодателя. Отличительной особенностью государственного надзора и контроля как одной из форм юрисдикционной деятельности по обеспечению правомерного поведения работодателя при установлении работникам новых условий труда путем принятия локальных нормативных актов является возможность устранения из этих актов условий, ухудшающих положение работников по сравнению с законодательством, самостоятельно, без письменного обращения в органы государственного надзора и контроля работников, а также их полномочных представителей.

Условия локальных нормативных актов, ухудшающие положение работника по сравнению с законодательством, могут быть выявлены при проведении плановых и внеплановых проверок органами государственного надзора и контроля. В этом случае орган государственного надзора и контроля вправе самостоятельно выдать предписание работодателю о неприменении указанных условий локального нормативного правового акта. То есть в этом случае не требуется обращение в государственные органы надзора и контроля работников, их полномочных представителей, права которых могут быть нарушены применением таких условий локального нормативного акта. Таким образом, принцип диспозитивности при устранении подобных условий из правоприменительной деятельности органами государственного надзора и контроля не применяется. Тогда как судебные органы могут признать локальный нормативный правовой акт не действующим только при наличии соответствующего обращения полномочных субъектов, то есть с соблюдением принципа диспозитивности. Поэтому основанием возникновения отношений по защите трудовых прав в публично-правовой форме является самостоятельная деятельность органов государственного надзора и контроля. Тогда как аналогичная деятельность суда не допускается, поскольку суд может рассматривать только поступившее на его рассмотрение заявление. То есть судебная защита трудовых прав предполагает совершение действий по обращению в суд, что и является основанием возникновения соответствующих отношений.

Следует, признать, что в настоящее время устранение нарушений норм трудового права по предписанию государственного органа происходит в форме издания приказа работодателя, а не путем принудительного исполнения решений полномочного государственного органа. Одновременно с обращением в органы государственного надзора и контроля работник может обратиться за защитой нарушенного права в комиссию по трудовым спорам (КТС). В этом случае возникают не только отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, но и отношения по рассмотрению КТС индивидуального трудового спора. Обращение в КТС не освобождает государственный орган по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права от обязанности по защите трудовых прав работника. Выданное государственным органом надзора и контроля обязательное для исполнения предписание должно быть использовано КТС как доказательство нарушения трудовых прав работника при вынесении решения.

Наличие одинаковых по содержанию предписаний государственного органа по надзору и контролю и решения КТС по защите нарушенного права позволяет сделать

вывод о том, что данная защита состоялась в двух формах: 1) в форме предписания государственного органа по надзору и контролю; 2) в форме решения КТС. Решение КТС имеет механизм вступления в законную силу, а также принудительного исполнения. Следовательно, трудовые права работника должны быть восстановлены в установленные законодательством сроки независимо от усмотрения работодателя. Вынесение решения КТС не препятствует выдаче предписания государственным органом по надзору и контролю. Однако решение КТС должно быть учтено в качестве одного из доказательств при выдаче предписания органом государственного надзора и контроля. Поэтому отказ в КТС не препятствует восстановлению нарушенного права в форме предписания государственного органа по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав. Следовательно, защита трудовых прав работника может быть осуществлена в форме предписания органа государственного надзора и контроля и в форме решения КТС. В связи с этим не исключаются и противоречия предписания государственного органа надзора и контроля и решения КТС. Данные противоречия также должны получать законное разрешение. На наш взгляд, наличие вступившего в законную силу предписания государственного органа по спору, находящемуся на рассмотрении в КТС, позволяет КТС вынести решение об обязании работодателя выполнить данное предписание. В этом случае предписание на основании вступившего в законную силу решения КТС будет исполняться по правилам исполнительного производства. В свою очередь орган государственного надзора и контроля за неисполнение вступившего в законную силу решения КТС может налагать на работодателя штрафные санкции. Предлагаемый подход может исключить дублирование процессуальных форм, используемых для защиты трудовых прав работников. Отсутствие такого дублирования исключает и возможность возникновения противоречий между решениями КТС и предписаниями органов государственного надзора и контроля. Хотя отказ КТС в удовлетворении заявления работника не исключает возможность обращения в органы государственного надзора и контроля, которые должны использовать данные решения в качестве одного из доказательств. И, наоборот, отказ государственного органа надзора и контроля не является препятствием для обращения в КТС, которая должна использовать собранные им документы в качестве доказательств. Таким образом, государственный надзор и контроль и деятельность КТС в различных вариантах могут быть использованы в качестве способа и формы защиты трудовых прав работников.

§5. Государственный надзор и контроль профсоюзов за соблюдением трудовых прав работников

В соответствии со ст. 352 ТК РФ работники могут использовать защиту трудовых прав и интересов профессиональными союзами в качестве способа их реализации. Использование данного способа приводит к возникновению отношений по общественному контролю за соблюдением трудовых прав работников. Хотя защитная функция профсоюзов включает в себя и иные действия. По мнению некоторых авторов, защитная функция профсоюзов реализуется в четырех организационно-правовых формах: 1) участие в отношениях социального партнерства; 2) участие в применении установленных условий труда; 3) участие в разрешении трудовых споров; 4) осуществление профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде и об охране труда[52]. Нельзя не заметить, что способом защиты трудовых прав работников

[52] Аппаков А.А. Некоторые проблемы реализации защитной функции профсоюзов в переходный период: учебник для вузов // правоведение. 1998. № 2. с. 104; Снигирева И.О., Явич Л.С. Государство и профсоюзы. М., 1967.; Советское государство и профсоюзы / под ред. Н.Г. Александрова. М., 1965; Гриценко Е.Н.,

могут быть признаны только действия, которые порождают возникновение отношений, содержанием которых являются требования профсоюзов по устранению нарушений трудовых прав работников. Поэтому как способ защиты действия профсоюзов, на наш взгляд, следует рассматривать как основание возникновения отношений по профсоюзному контролю за соблюдением трудовых прав граждан, что является частью выполняемой профсоюзами защитной функции.

Термин «защита трудовых прав профсоюзами» в юридической литературе рассматривается не только как непосредственная защита, осуществляемая в рамках охранительных отношений, но и как деятельность профсоюзов, осуществляемая в рамках регулятивных отношений[53]. Законодатель наряду с полномочиями профсоюзов в области контроля за соблюдением трудового законодательства предусматривает, в частности, процедуру учета мнения профсоюзного органа при принятии решений работодателем. Участие профсоюзов в регулировании трудовых отношений не относится к предмету настоящего исследования. В нем рассматриваются лишь способы и формы защиты трудовых прав и законных интересов, то есть прав, которые уже имеются в нормах. Процесс создания этих норм находится за рамками настоящего исследования. Защита законных интересов может повлечь признание недействующим нормативного правового акта. Однако в этом случае новые нормы права также не создаются. Хотя профсоюз может выступить в защиту законных интересов неопределенного круга лиц путем подачи заявления в полномочный государственный орган с требованием о признании недействующим нормативного правового акта.

Общественные действия в качестве особого способа защиты трудовых прав обусловлены правовыми традициями, сложившимися в советский период развития трудового законодательства, когда государственный контроль за соблюдением норм трудового права осуществлялся профсоюзами, которые могли таким образом принимать обязательные для работодателя решения. Следовательно, деятельность профсоюзов в советский период могла рассматриваться не только как способ защиты трудовых прав, порождающий отношения по надзору и контролю, но и как процессуальная форма защиты прав работников, в рамках которой могли быть изданы обязательные для работодателя правоприменительные акты об устранении нарушений трудовых прав работников.

Основоположник трудового права Л.С. Таль рассматривал деятельность профсоюзов в свете публичного представительства, имея в виду то, что профсоюзы действуют как представители профессиональных интересов своих членов, а не в виде частноправового представительства. Вступая в такой союз, работник объединяет свои интересы с общими, защита которых по закону вверена профсоюзу. Тем самым признается право профсоюза определять и предпринимать все, что требуется в общем интересе, и он подчиняется установленному в пределах законной компетенции порядку[54]. Нельзя не заметить, что как способ защиты трудовых прав действия профсоюза в настоящее время, как правило, направлены на защиту прав конкретного работника. Защита неопределенного круга лиц в рамках отношений по профсоюзному контролю за соблюдением норм трудового права имеет ограниченный законодательством характер. Например, профсоюз самостоятельно может требовать исключения из локальных нормативных правовых актов условий, ухудшающих положение работников по сравнению с законодательством. Поэтому в настоящее время действия профсоюзов в отношениях по общественному контролю, на наш взгляд, имеют более частный, чем

Снигирева И., Шалаев С. Что дает нам Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Профсоюзы. 1996. № 5 с. 30-31; № 6 с. 28-29

[53] Правовое положение профсоюзов в СССР / под ред. Ф.М. Левиант, А.С. Пашкова. Л, 1962; Шеломов Б.А. Понятие и содержание профсоюзного представительства // профсоюзы и трудовое право: сб.научн.труд. М., 1979; Шеломов Б.А. Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства: учебное пособие. М.: 1980.

[54] Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. С. 72.

публичный характер. Хотя они могут выступать как в защиту трудовых прав, так и в защиту законных интересов, то есть неопределенного круга лиц.

В науке трудового права анализу подвергались вопросы правового положения профсоюзов в свете их роли в регулировании трудовых отношений и в защите трудовых прав работников, связанной со статусом и правовой природой этой организации. Некоторые ученые указывали на то, что профсоюз действует как орган классового представительства, как правомочная организация рабочего класса, призванная защищать интересы трудящихся[55].

Я.А. Канторович отстаивал самостоятельную роль профсоюзов как инструмент защиты коллективных интересов работников[56].

Он придерживался мнения, что профсоюзы представляют и защищают коллективные права и интересы работников независимо от их членства в профсоюзах. В.М. Догадову принадлежит основная заслуга в разработке теории профсоюзного движения, он придерживался аналогичных взглядов на профсоюзы. Безусловно, профсоюзы должны защищать коллективные интересы работников. Данная функция выполняется ими при участии в регулировании трудовых отношений, в том числе при принятии с учетом их мнения локальных нормативных правовых актов. Однако в рамках отношений по общественному контролю профсоюз призван проверять соблюдение работодателем уже имеющихся норм трудового права. Данные нормы применяются к конкретным субъектам трудового права. В связи с чем действия профсоюзов как способ защиты трудовых прав работников более направлены на защиту индивидуальных прав, чем законных интересов.

По мнению некоторых ученых, профсоюз создается в целях представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов граждан. Главная цель, ради которой создается профсоюз, — защита трудовых прав граждан. В то же время немаловажной является функция профсоюзного представительства работников в отношениях как между государственными органами и органами местного самоуправления, так и в отношениях с другими субъектами трудового права, в особенности с работодателем (при заключении коллективного и трудового договора)[57]. Современные авторы считают: а) что профсоюз — единственная общественная структура, которая призвана защищать права работников и обеспечивать их право на самозащиту; б) работодателю намного легче заключать коллективный договор и решать коллективные разногласия именно с профсоюзом, поскольку профсоюз выступает представителем работников[58]. Профсоюз действительно может выступить в защиту работника, использующего самозащиту трудовых прав. В этом случае возникают отношения по общественному контролю за соблюдением работодателем прав работника, использующего самозащиту трудовых прав. То есть работник в подобной ситуации использует два способа защиты трудовых прав: 1) самозащита трудовых прав, что приводит к возникновению отношений по самозащите трудовых прав без участия профсоюзов; 2) защита профсоюзом своих прав, что приводит к возникновению отношений по общественному контролю за соблюдением прав работника, в рамках которых профсоюз вправе требовать от работодателя устранения нарушений трудовых прав работника, использующего самозащиту. Таким образом, два названных способа могут быть использованы работником одновременно для защиты своих трудовых прав. Однако ни один из них не может быть оформлен в виде обязательного для работодателя предписания по устранению нарушений трудовых прав работника. Поэтому для устранения нарушений трудовых прав работников профсоюзы

---

[55] Догадов В.М. Очерки трудового права. Л., 1927. с. 126.

[56] Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. с. 176-190.

[57] Корнушова Т.Ю. Защита трудовых прав профессиональными союзами // Трудовое право. 2004. № 6. с. 35-36

[58] Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в Российской Федерации. Омск, 2005. с. 46-51.

вынуждены обращаться в государственные органы, в частности, органы государственного надзора и контроля, которые могут устранить нарушения трудовых прав работников в форме выдачи обязательного для исполнения предписания работодателю.

Отдельные авторы определяют профсоюзную защиту как деятельность профсоюзных организаций, их объединений по представительству и охране социально-трудовых прав и интересов граждан, объединившихся в профсоюзы или не являющихся членами профсоюза, но доверивших ему защиту своих коллективных интересов[59]. По их мнению, в зависимости от используемых при этом средств защиты можно выделить следующие формы профсоюзной защиты права[60].

1) с помощью права (осуществление профсоюзного контроля за соблюдением трудового законодательства, участие профсоюза в коллективных трудовых спорах);

2) с использованием средств и методов, характерных для профсоюзов (создание профсоюзных юридических служб);

3) сочетание правовых и неправовых форм защиты. Различают также формы защиты по масштабам, приоритетности. Таким образом, выделяются всероссийская, региональная, локальная формы защиты[61].

По нашему мнению, действия профсоюза в отношениях по общественному контролю являются способом, а не формой защиты трудовых прав работников. В рамках возникающих при этом отношений профсоюз вправе выдвинуть требования по защите трудовых прав. Однако данные требования не могут быть оформлены профсоюзом самостоятельно в качестве обязательного для работодателя предписания об устранении нарушения трудовых прав. Такое оформление может состояться при возникновении других отношений, например, по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Поэтому действия профсоюзов, порождающие отношения по общественному контролю за работодателем, на наш взгляд, следует рассматривать в качестве способа защиты трудовых прав работников. Тогда как государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права может выступать как способом, так и формой защиты трудовых прав работников, поскольку возникающие при его осуществлении отношения позволяют выдать работодателю обязательное для исполнения предписание об устранении нарушений трудовых прав работников.

Однако следует учитывать Соглашение о взаимном сотрудничестве Федеральной службы по труду и занятости и Федерации независимых профсоюзов России в сфере обеспечения соблюдения трудовых прав работников от 30 июня 2004 года № 324, в котором предусмотрено принятие профсоюзами и государственной инспекцией труда, находящейся в Федеральной службе по труду и занятости, совместных мер по восстановлению нарушенных трудовых прав работников (ст. 4). В связи с изложенным выявленные профсоюзом нарушения могут стать основанием для выдачи предписания государственной инспекцией труда. В этом случае использование деятельности профсоюза в качестве способа защиты трудовых прав может привести к оформлению устранения выявленных им нарушений предписанием органа государственного надзора и контроля. В связи с этим данный способ защиты трудовых прав может получить процессуальное оформление в виде предписания соответствующей государственной инспекции труда[62].

Права профсоюзов на представительство и защиту членов профсоюза не подвергаются сомнению. Что же касается их прав представлять и защищать работников,

---

[59] Трудовое право России: Учебник / под ред. К.Н. Гусова, В.Н. Толкуновой. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2005

[60] Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охраны труда. Дисс.канд.юрид.наук. Пермь, 2003

[61] Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав. С. 9-11.; Арефьев Г.И. Некоторые вопросы понятия охраны субъективных прав // проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1981. с. 70

[62] Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации, 2007 г., № 3, с. 145-148,

не являющихся членами этой общественной организации, то на этот счет высказываются разные суждения. Первое сводится к тому, что профсоюзное представительство и профсоюзная защита должны распространяться только на членов этой организации. Основной аргумент — уплата членами профсоюза взносов за «услуги», оказываемые им этой организацией. По мнению ряда авторов, профсоюзы не оказывают «услуги» своим членам, а выполняют свои функции, ради которых эта организация создается и существует. Членство в общественной организации — это не договор услуг, оно является основанием для уставных отношений с организацией и вытекающих из этих отношений правовых последствий. Членство в профсоюзах порождает право состоящих в них лиц на представительство профсоюзами их интересов и защиту их прав в сфере труда, а также обязанность профсоюзов представлять и защищать таких лиц в соответствии с уставом и законодательством[63]. В рамках отношений общественного контроля в установленных законодательством случаях профсоюз может защищать интересы неопределенного круга лиц, в том числе не являющихся членами профсоюза, например, при заявлении профсоюзом требований работодателя об отмене локального нормативного правового акта, ограничивающего права работников по сравнению с законодательством. Однако при осуществлении общественного контроля за соблюдением индивидуальных прав профсоюз может предъявлять работодателю требования об устранении нарушений трудовых прав только работника, являющегося членом данного профсоюза.

Таким образом, защита профсоюзом прав работников в отношениях по общественному контролю, по нашему мнению, должна рассматриваться в качестве способа защиты трудовых прав. Действия профсоюза могут повлечь только возникновение указанных отношений, в рамках которых профсоюз может выдвинуть требования по устранению нарушений трудовых прав работников. Однако профсоюз не может оформить данные требования в виде обязательного для работодателя предписания об устранении нарушений трудовых прав работников.

Тогда как процессуальная форма правовой защиты предполагает надлежащее правовое оформление в виде обязательного для исполнения правоприменительного акта. Поэтому, на наш взгляд, в ст. 352 ТК РФ защита трудовых прав профсоюзом правильно названа способом, а не формой защиты трудовых прав.

Одновременно с предъявлением требований работодателю профсоюз может обратиться с аналогичным заявлением в государственные органы по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В этом случае используются два способа защиты трудовых прав: 1) защита трудовых прав профсоюзами, которая влечет возникновение отношений по общественному контролю за соблюдением трудовых прав работников; 2) государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, что влечет возникновение отношений по государственному надзору и контролю за правомерностью поведения работодателя при предъявлении ему профсоюзом требований об устранении нарушений трудовых прав. Следовательно, два указанных способа могут быть использованы одновременно для защиты трудовых прав. Государственный орган надзора и контроля может признать правомерными требования профсоюза и выдать работодателю предписание об устранении выявленных профсоюзом нарушений трудовых прав работников. В связи с этим можно сделать вывод, что защита трудовых прав осуществляется в форме государственного надзора и контроля. Однако профсоюз при отказе работодателя от исполнения предписания государственного органа надзора и контроля может использовать и рассматриваемый способ защиты трудовых прав работников до фактического устранения работодателем допущенных нарушений. Отсутствие механизма принудительного исполнения предписаний органов государственного надзора и контроля и в рассматриваемой ситуации может привести к тому, что профсоюз будет продолжать использовать имеющиеся у него возможности

[63] Снигирева И.О. Конституционная основа трудового законодательства // Трудовое право. 2004. № 6 , с. 14-16

защиты трудовых прав работников. Например, профсоюз может обратиться в суд с иском о возложении на работодателя обязанности по исполнению предписания органа государственного надзора и контроля.

Следовательно, такой способ защиты трудовых прав, как защита профсоюзами трудовых прав работников, может быть использован одновременно с таким способом и формой защиты трудовых прав, как государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Наряду с этим работник может использовать самозащиту трудовых прав. Причем использование указанных способов и формы защиты трудовых прав не гарантирует восстановление нарушенного права работника, поскольку механизм принудительного исполнения решений государственного органа надзора и контроля отсутствует. В связи с изложенным снижается не только эффективность рассмотренных способов и формы защиты трудовых прав, но и возникает потребность в использовании дополнительных способов и форм защиты трудовых прав, в частности судебной защиты трудовых прав.

Формой защиты трудовых прав работников, на наш взгляд, следует признать издание работодателем локальных актов, направленных на реализацию гарантированных законодательством прав. Данная форма может иметь самостоятельный характер в тех случаях, когда работодатель самостоятельно, без вмешательства полномочных государственных органов оформляет устранение нарушений трудовых прав работников, например, по требованию профсоюза. В частности, по требованию профсоюза работодатель может восстановить права работника, использующего самозащиту для их реализации, а также выполнить требование профсоюза об устранении нарушений трудовых прав, выявленных при осуществлении общественного контроля. Следовательно, такие способы защиты, как самозащита и защита профсоюзами трудовых прав, могут быть оформлены в виде приказа работодателя об устранении нарушений трудовых прав, для защиты которых они были использованы. Однако данное оформление является правом, а не обязанностью работодателя, что предполагает принятие им самостоятельного решения. Сказанное, на наш взгляд, позволяет выделить данную форму защиты трудовых прав в качестве самостоятельной.

Работодатель обязан исполнить предписание государственной инспекции труда об устранении нарушений трудовых прав работников. Отсутствие механизмов принудительного исполнения такого предписания, норм, регламентирующих его вступление в законную силу, зачастую приводит к тому, что работодатель уклоняется от исполнения требований предписания. Поэтому исполнение предписаний поставлено в зависимость от усмотрения работодателя, который может использовать, на первый взгляд, законные способы для его неисполнения, например, обжалуя предписание в вышестоящие органы и (или) в суд. Работодатель обязан исполнить предписание путем издания соответствующего его содержанию приказа. Время издания такого приказа в законодательстве не определено. В связи с этим восстановление трудовых прав работников оформляется не только в виде обязательного для исполнения предписания, но и путем издания работодателем соответствующего приказа. Следовательно, фактически применяются две формы восстановления нарушенного права работника: 1) предписание государственного органа надзора и контроля; 2) приказ полномочного представителя работодателя. Такое положение, которое возникает ввиду несовершенства требований законодательства, в котором отсутствуют нормы, регламентирующие порядок вступления в законную силу решений государственных органов надзора и контроля и их принудительного исполнения, снижает доверие к данной форме защиты прав граждан. Фактически государственный орган надзора и контроля вынужден после выдачи предписания принимать дополнительные меры по его исполнению работодателем либо по использованию дополнительного способа и формы защиты трудовых прав, то есть направлять работника с выданным предписанием в органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, которые могут возложить на работодателя обязанность

по выполнению предписания. Решение этих органов имеет принудительный механизм исполнения. Подобное развитие событий может приводить к тому, что государственные органы двух самостоятельных ветвей власти призваны защищать нарушенное право работника. Хотя очевидно, что деятельность каждого государственного органа должна заканчиваться устранением нарушения трудовых прав. Подобное устранение должно происходить независимо от усмотрения работодателя, путем оформления процессуальных документов об исполнении вынесенного государственным органом по надзору и контролю решения. В настоящее время такие решения исполняются в форме издания работодателем приказа. Хотя деятельность работодателя в этом случае должна быть подчинена предписанию государственного органа надзора и контроля, то есть имеет несамостоятельный характер.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что использование профсоюзного контроля, обращение профсоюза по поводу устранения выявленных при его осуществлении нарушений трудовых прав в государственный орган надзора и контроля, выдача этим органом обязательного для исполнения предписания могут и не привести к изданию работодателем акта об устранении нарушений трудовых прав работников. В этом случае потребуется еще и обращение в суд с иском о возложении на работодателя обязанности по устранению выявленных профсоюзом и государственным органом нарушений трудовых прав. Поскольку в законодательстве имеется принудительный механизм исполнения решений органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры (КТС, суд). Таким образом, использование профсоюзного контроля в качестве способа защиты трудовых прав, наряду с государственным надзором и контролем в форме выдачи предписания, не гарантирует устранение нарушений трудовых прав работников. В связи с изложенным напрашивается вывод о том, что законодательство нуждается в совершенствовании с тем, чтобы контроль профсоюзов и государственный надзор и контроль в форме выдачи предписания обеспечивали восстановление нарушенных прав работников.

§6. Государственный надзор и самозащита трудовых прав

Одним из способов защиты трудовых прав в ст. 352 ТК РФ названа самозащита работниками трудовых прав. В юридической литературе единого мнения по поводу определения самозащиты трудовых прав не имеется.

Так, отдельные авторы считают, что самозащита трудовых прав представляет собой совершаемые стороной трудового договора действия (бездействие) с целью устранения нарушения, допущенного другой стороной этого договора, с использованием форм (способов), не противоречащих законодательству[64].

Рассмотрение самозащиты одновременно в качестве способа и формы защиты трудовых прав видится нам не совсем правильным. Осуществление самозащиты само по себе не может привести к правовому оформлению восстановления нарушенного права работника. Такое восстановление может быть произведено только путем издания акта полномочными лицами, например работодателем. Работник правом издания таких актов не наделен. Поэтому самозащита трудовых прав работника сводится к совершению им действий (бездействия), в результате которых возникают отношения по самозащите трудовых прав[65]. Отдельные авторы выделяют данный вид отношений в качестве

---

[64] Миронов В.И. Трудовое право России. Учебник. М.: 2000, «Журнал «Управление персоналом», 2005. с .1082-1090

[65] Лушникова М.В. К вопросу о самозащите в трудовом праве // Материалы Вчероссийской научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения / отв. ред. К.Н.

самостоятельных[66]. На наш взгляд, с этой точкой зрения можно согласиться, так как содержанием данных отношений является особая процессуальная деятельность работников и работодателя. В частности, восстановление нарушенного права работника оформляется полномочными лицами, представляющими работодателя, работник может лишь выступить инициатором такого процессуального оформления, в том числе путем направления работодателю процессуальных документов, подтверждающих нарушение трудовых прав.

В литературе выделяют лишь четыре формы защиты трудовых прав, одной из которых является самозащита, или непосредственная форма защиты трудовых прав[67]. Данная точка зрения, на наш взгляд, также не отражает в полном объеме понятие самозащиты трудовых прав. Как уже отмечено, самозащита, как способ защиты трудовых прав, приводит к возникновению соответствующих отношений. Данные отношения не порождают у работодателя обязанности по устранению допущенных им нарушений трудовых прав работника. Поэтому при использовании самозащиты в качестве способа восстановления нарушенного права оформление защиты права или законного интереса без вмешательства полномочных государственных органов зависит от усмотрения работодателя. Подобное оформление не следует рассматривать как форму защиты трудовых прав работника, который воспользовался для этого таким способом защиты, как самозащита трудовых прав, поскольку подготовка работником процессуальных документов не гарантирует издания работодателем акта об устранении допущенных им нарушений трудовых прав на основании направленных ему работником документов.

Понятие «самозащита» используется в юридической литературе в широком и узком смысле слова. В широком смысле — это любые действия лица, обладающего субъективным правом, связанные с защитой данного права от нарушения[68]. Термин «самозащита» используется и в других отраслях права, в уголовном, административном праве. В узком, гражданско-правовом смысле, это действия лица, направленные на пресечение нарушения и ликвидацию его последствий[69]. Реализация работником права на самозащиту во многом обеспечивается контрольно-надзорными органами. В юридической литературе высказано мнение о том, что контроль за строгим соблюдением законодательства о труде выступает в качестве одной из гарантий осуществления трудовых прав[70]. Сказанное также, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что самозащита трудовых прав не имеет самостоятельного оформления, призванного устранить допущенные нарушения независимо от усмотрения работодателя. Более того, такое устранение связано с деятельностью органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Применение в качестве способа защиты государственного надзора и контроля влечет возникновение отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права с участием полномочных государственных органов. Использование самозащиты как способа восстановления нарушенного права приводит к возникновению отношений без участия указанных государственных органов. Поэтому более правильно видится рассмотрение самозащиты в качестве способа восстановления нарушенного права. Именно способом, а не формой защиты нарушенного права, самозащита названа в ст. 352 ТК РФ.

Гусов. М., 2003. с. 60; Головина С. Самореализация трудовых прав работника // Самореализация трудовых прав работника // Вопросы трудового права. № 9. с. 74.

[66] Миронов В.И. Трудовое право России: Учебник. С. 210-212.

[67] Нестерова Т.А. Государственные органы и их служащие в системе защиты трудовых прав. Пермь. 2005. с. 44

[68] Коробченко В.В. Защита трудовых прав и интересов работников при процедурах банкротства работодателя. Дисс. канд.юрид.наук. СПб, 2003

[69] Барышникова Т.Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве. Дисс.канд.юрид.наук. М, 2005

[70] Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М.: «Вердикт — М», 1999. с. 372.

Можно выделить следующие признаки самозащиты: 1) осуществление самозащиты возможно только по поводу нарушенного права; 2) самозащита осуществляется действиями лица, права которого действительно или мнимо нарушены; 3) самозащита не должна выходить за пределы действий, необходимых для пресечения правонарушения, и должна быть соразмерна нарушению. Таким образом, самозащита является одним из способов, который входит в общее понятие защиты трудовых прав.

Таким образом, действие по защите прав без обращения в соответствующие государственные или правоохранительные органы может рассматриваться как самозащита трудовых прав[71].

В ст. 379 Трудового кодекса РФ перечислены способы самозащиты трудовых прав:

— работник вправе отказаться от выполнения работы, не предусмотренной трудовым договором;

— работник вправе отказаться от выполнения работы, которая непосредственно угрожает его жизни и здоровью.

Отдельные авторы считают, что в качестве одного из способов самозащиты может выступать такой способ, как право работника приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы[72]. На наш взгляд, работники на основании ст. 45 Конституции РФ могут использовать любые не запрещенные федеральным законом способы самозащиты. Поэтому в трудовом законодательстве дан лишь примерный перечень способов и возможных случаев самозащиты трудовых прав.

Очевидно, что при совершении перечисленных действий по самозащите трудовых прав возникают отношения без участия полномочных государственных органов. Оформление этих действий правовыми документами полномочных государственных органов законодательством не предусмотрено. Поэтому данные действия следует рассматривать как способ защиты трудовых прав, использование которого приводит к возникновению самостоятельных отношений по самозащите трудовых прав без участия полномочных государственных органов. Следовательно, основным отличительным признаком самозащиты трудовых прав является самостоятельная процессуальная деятельность работников и работодателя без вмешательства государственных органов.

Работодатель вправе устранить нарушения трудовых прав работника, использующего самозащиту, путем издания соответствующего приказа. В этом случае восстановление нарушенного права происходит в форме издания работодателем правоприменительного акта без вмешательства государственных органов. Работодатель может отказаться от издания такого приказа. Однако ст. 380 ТК РФ запрещает ему препятствовать работнику в осуществлении самозащиты трудовых прав. В этом случае оценку правомерности или неправомерности действий работника по самозащите трудовых прав могут дать только полномочные государственные органы. Поэтому работодатель вправе обратиться в органы государственного надзора и контроля с заявлением о неправомерности действий работника по самозащите трудовых прав. В подобной ситуации также возникают отношения между полномочным государственным органом и работодателем по проверке соблюдения им прав работников. Основанием для использования этого способа защиты трудовых прав в рассматриваемой ситуации будут действия работодателя, обратившегося в полномочный государственный орган с соответствующим заявлением. По заявлению работодателя полномочный государственный орган может на основании ч. 1 ст. 356 ТК РФ (абз. 13) дать заключение об отсутствии или наличии у работника права, которое он защищает, используя самозащиту. Данное заключение является доказательством в соответствии с действующим процессуальным законодательством (ст. 55, 71, 188 ГПК РФ). Поэтому такое заключение

---

[71] Комментарий к Трудовому кодексу / под. ред. В.В. Семенихина. М.: ЭКСМО, 2006; Постатейный комментарий к Трудовому кодексу / отв. ред. М.О. Буянова, И.Л. Костян. М.: Кнорус, 2006

[72] Лушникова Н.В., Лушников А.М. Основные государственные гарантии по оплате труда: сравнительно-правовой анализ // Трудовое право. 2005. № 2. с. 17-28.

государственного органа об отсутствии у работника права, которое он пытается восстановить путем самозащиты, должно влечь прекращение действий по самозащите трудовых прав. Однако данное решение государственного органа должно вступить в законную силу. Напомним, что работник вправе обжаловать решение государственного органа на основании ст. 254-258 ГПК РФ в судебном порядке, а также в вышестоящий орган. Данное обжалование может приводить к приостановлению исполнения решения государственного органа. В связи с этим оно не вступит в законную силу, а следовательно, оно не может стать законным основанием для возложения на работника обязанности по прекращению действий, направленных на самозащиту трудовых прав. В связи с изложенным, на наш взгляд, требует правовой регламентации порядок вступления в законную силу решений государственных органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

По заявлению работодателя государственные органы надзора и контроля могут установить нарушения трудовых прав работника, использующего самозащиту для их восстановления. В этом случае работодатель на основании заключения государственного органа надзора и контроля может издать приказ о восстановлении нарушенного права работника, на которое он претендует, используя самозащиту. В подобной ситуации восстановление нарушенного права будет происходить в форме издания работодателем соответствующего приказа. Однако государственный орган надзора и контроля без обращения работника, использующего самозащиту для восстановления нарушенного права, не может самостоятельно оформить предписание о защите нарушенного права. Таким образом, использование деятельности государственных органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права в качестве формы защиты трудовых прав работника, использующего самозащиту, может иметь место исключительно на основании его обращения.

По нашему мнению, самозащита работником трудовых прав не может быть использована для защиты законных интересов.

Защита законных интересов, в нашем понимании, предполагает наличие требований об отмене нормативных актов, направленных на регулирование труда неопределенного круга лиц. Тогда как при самозащите работник может требовать устранения нарушенного права, в том числе при применении локальных нормативных правовых актов. Отмена таких актов, исходя из содержания ст. 379 ТК РФ, не может быть предметом самозащиты трудовых прав. Хотя в юридической литературе имеются ссылки на возможность использования работниками коллективных способов защиты, например, работники могут коллективно использовать для восстановления нарушенных прав самозащиту[73]. Конечно, несколько работников могут использовать одновременно самозащиту трудовых прав, например, отказаться от работы, создающей угрозу их жизни. Однако и в этом случае работники защищают свое право на жизнь, то есть для каждого работника предметом самозащиты являются его трудовые права.

Использование коллективом работников самозащиты не лишает их возможности обратиться в государственную инспекцию труда и в другие органы государственного надзора и контроля.

Следовательно, и работник, использующий самозащиту для восстановления нарушенного права, может обратиться с заявлением в государственные органы по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права с целью его реализации. В этом случае работник одновременно использует два способа защиты: 1) самозащиту трудовых прав; 2) государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников. Соответственно возникают два вида самостоятельных отношений:

---

[73] Нуртдинова А.Ф. Защита трудовых прав работников // Хозяйство и право. 2002. № 12. с. 5.

1) отношения по самозащите трудовых прав без участия полномочных государственных органов; 2) отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников.

Государственный орган надзора и контроля для устранения нарушений трудовых прав работника, использующего самозащиту, выдает предписание работодателю об устранении допущенного им нарушения. В этом случае деятельность по устранению нарушений трудовых прав работника оформляется правоприменительным актом полномочного государственного органа. Данный акт обязателен для работодателя, за его неисполнение он может быть привлечен к административной ответственности. Однако отношения, возникающие при привлечении работодателя к административной ответственности, не входят в предмет трудового права. Следовательно, в подобной ситуации восстановление нарушенного права происходит в форме издания правоприменительного акта государственным органом по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Работодатель обязан исполнить данный акт. Неисполнение работодателем данной обязанности позволяет работнику продолжить использование самозащиты в качестве способа защиты нарушенного права. Основанием для использования самозащиты трудовых прав в данном случае будет установленное актом полномочного государственного органа нарушение, допущенное работодателем.

Таким образом, действующее законодательство не исключает возможность одновременного использования самозащиты и государственного надзора и контроля в качестве способов защиты трудовых прав работников. Более того, правовое оформление устранения нарушений трудовых прав полномочным государственным органом, то есть использование деятельности государственных органов не только в качестве способа, но и формы восстановления нарушенного права, не всегда приводит к реализации трудовых прав работников. Такое положение обусловлено отсутствием принудительных механизмов исполнения решений государственных органов по надзору и контролю. Меры административной ответственности не могут рассматриваться в качестве придающих правоприменительному акту законную силу, что предполагает его принудительное исполнение. К тому же применение этих мер находится вне рамок трудовых отношений. Поэтому работник в подобной ситуации и после использования такой формы восстановления нарушенного права, как деятельность полномочных государственных органов, вынужден использовать в качестве способа защиты тех же трудовых прав самозащиту. Исправить данное положение возможно путем внесения изменений в законодательство, предусмотрев в нем принудительные механизмы исполнения решений о восстановлении нарушенного права органами государственного контроля и надзора за соблюдением трудовых прав. Наличие механизмов принудительного исполнения таких решений должно влечь прекращение использования самозащиты с целью реализации тех же трудовых прав, которые следует восстанавливать на основании решений полномочных государственных органов. Очевидно, что отсутствие таких механизмов не позволяет признать эффективной защиту трудовых прав с использованием даже двух способов такой защиты, в частности, государственного надзора за соблюдением трудовых прав и самозащиты.

Таким образом, действующее законодательство не гарантирует устранение нарушений трудовых прав при использовании самозащиты, как способа их восстановления, и государственного надзора в форме выдачи обязательного для исполнения предписания. Отказ работодателя от исполнения законных требований работника и предписания государственного органа надзора и контроля также вынуждает обращаться в суд с иском о возложении на работодателя обязанности по устранению выявленных нарушений трудовых прав работников. Сказанное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о необходимости внесения изменений в законодательство, обеспечивающих исполнение работодателем законных требований работников,

использующих самозащиту, а также вступивших в законную силу предписаний органа государственного надзора и контроля.

ГЛАВА 2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАЩИТЫ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

§ 1. Роль прокурорского надзора в защите трудовых прав

Деятельность по государственному надзору и контролю осуществляется различными органами, которые могут осуществлять самостоятельную деятельность, а также взаимодействовать с целью обеспечения реального восстановления нарушенных прав.

Нами проведена классификация форм государственного надзора и контроля в зависимости от того, какие органы оформляют правоприменительным актом устранение нарушений трудовых прав. Данные акты могут быть изданы различными органами государственного надзора и контроля в соответствии с имеющейся у них компетенцией.

К числу органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, относятся органы прокуратуры. Главной отличительной особенностью деятельности органов прокуратуры является возможность устранения нарушений трудовых прав, допущенных любым субъектом трудового права. Таким образом, юрисдикция органов прокуратуры распространяется не только на работодателей, работников, их полномочных представителей, но и на деятельность иных субъектов трудового права, в частности на другие органы, осуществляющие деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. В связи с изложенным прокуратура призвана обеспечивать правомерное поведение всех субъектов трудового права, включая и другие органы государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав. В настоящее время в Генеральной прокуратуре РФ создано новое управление по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, в том числе в сфере труда[74]. В 2006 г. Прокуратурой выявлено 761471 нарушение трудовых прав граждан, в результате к дисциплинарной ответственности привлечены 25877 человек, к административной — 40794, возбуждено 1068 уголовных дел, выдано 20936 предостережений должностным лицам о недопустимости нарушений[75]. Следовательно, прокуратура призвана играть ведущую роль в защите трудовых прав граждан. Хотя ее деятельность не ограничивается только этим направлением. Поэтому в своей работе она должна опираться на другие органы государственного надзора и контроля, которые призваны проверять соблюдение именно трудовых прав работников, не отвлекаясь на другие направления деятельности.

Согласно ч. 4 ст. 353 ТК РФ государственный надзор и контроль за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законом. При осуществлении надзора за исполнением законов прокурорам надлежит руководствоваться ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.95 г № 168-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями, приказом Генерального Прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22.05.96 г. № 30, согласно которому требуется акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации трудовых,

---

[74] В Генпрокуратуре создано управление // Российская газета. 2006. 27 июля

[75] Данные Доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению за 2006 г., Генеральная прокуратура РФ, март 2007.

имущественных, жилищных, экологических, избирательных и иных прав и свобод человека и гражданина. При проверках на предприятиях и в организациях этот приказ предписывает анализировать выполнение работодателями обязанностей по своевременной выплате заработной платы и созданию работникам безопасных условий труда[76]. В деятельности по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере трудовых отношений также необходимо учитывать указание Генерального Прокурора РФ «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» от 06.07.2000 г. № 107/7. Источниками информации о нарушениях указанных законов могут быть жалобы и заявления граждан, поступающие в прокуратуру, соответствующий выборный профсоюзный орган и комиссию по трудовым спорам организации, обобщения судебной практики по трудовым делам, материалы расследования некоторых уголовных дел, данные статистических органов и отчетные сведения предприятий, сообщения печати, радио, телевидения, другие конкретные сигналы. Перечисленные источники и имеющиеся в их содержании сведения могут стать основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю органами прокуратуры за соблюдением трудовых прав граждан. С учетом полученных данных о состоянии законности прокурор определяет объект и характер проверки, перечень подлежащих выяснению основных вопросов, решает вопрос о привлечении к проверке соответствующих специалистов, прежде всего из органов федеральной инспекции труда, из территориальных органов федеральных надзоров. Следовательно, деятельность прокуратуры по надзору и контролю не исключает, а предполагает использование других способов и процессуальных форм защиты трудовых прав граждан в виде оформленной правоприменительным актом деятельности названных органов, осуществляющих надзор и контроль исключительно за соблюдением норм трудового права. В настоящее время ФНПР и Генеральная Прокуратура РФ приняли план совместных действий по повышению эффективности надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников[77]. В связи с этим использование профсоюзной деятельности в качестве способа защиты трудовых прав может привести к устранению допущенных работодателем нарушений в форме правоприменительного акта органов прокуратуры. То есть выявленные профсоюзом нарушения могут стать поводом для прокурорского реагирования с целью их устранения.

Сфера деятельности прокуратуры по осуществлению общего надзора за законностью достаточно велика, так как надзор осуществляется за соблюдением практически всех законов. Как отмечает один из исследователей деятельности прокуратуры, там, где действует закон, должен осуществляться общий надзор[78].

В соответствии со ст. 23, 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к числу форм прокурорского реагирования относятся: протест, представление и постановление прокурора. Прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права и свободы человека и гражданина в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд, в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством. Представление об устранении нарушений прав и свобод вносится прокурором и его заместителем в орган или должностному лицу, которые имеют полномочия по устранению допущенного нарушения. Кроме того, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление в возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Роль прокуратуры в сфере обеспечения законности в трудовых отношениях постоянно возрастает. Так, в 2002--2003 г. органами прокуратуры было опротестовано

---

[76] Приказ Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22.05.96 № 30

[77] Профсоюз – помощник прокурора // Российская газета. 2007. 28 февраля

[78] Басков В.И. Прокурорский надзор. М., 1996. с. 139

более 30 тыс. незаконных нормативных правовых актов в сфере государственного регулирования трудовых отношений в организациях, в основном по оплате труда, направлено свыше 4 тыс. представлений об устранении нарушений закона, по результатам которых привлечено к дисциплинарной ответственности более 560 работников, к материальной ответственности — более 100 виновных лиц, в суды направлено около 14 тыс. исков о взыскании заработной платы, заявлений о выдаче судебных приказов в интересах граждан[79].

Любая работа прокуратуры начинается с информационно-аналитической деятельности и планирования мероприятий, связанных с осуществлением надзора в области соблюдения трудовых прав[80]. Источниками информации могут быть обращения граждан, как устные, так и письменные. Некоторые ученые считают, что жалоба может быть как средством защиты прав, свобод и законных интересов, так и одним из средств осуществления этих прав[81]. Такие обращения, кроме того, являются основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю органами прокуратуры за соблюдением трудовых прав граждан. Кроме этого, прокуратурой могут быть получены сведения от государственных органов, осуществляющих надзор и контроль в сфере соблюдения трудового законодательства. Так, например, информацию о количестве нарушений трудовых прав работников и их характере на определенном предприятии за определенный период могут сообщить органы федеральной инспекции труда. В этом случае органы прокуратуры могут принять меры для их устранения. В свою очередь получение информации из органов прокуратуры о нарушении трудовых прав работников является основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю органами инспекции труда.

В соответствии со ст. 27 Закона о прокуратуре прокурор наделен определенными полномочиями при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод граждан. Данные полномочия могут быть использованы при издании должностным лицом органа прокуратуры правоприменительного акта об устранении нарушений трудовых прав граждан. Следовательно, органы прокуратуры могут осуществлять свою деятельность в форме использования норм права. Данное использование позволяет им возлагать на субъектов трудового права, в частности работодателей, обязанности по устранению нарушений трудовых прав граждан. Правоприменение в форме исполнения, то есть возложения органами прокуратуры обязанности по исполнению норм трудового права, может иметь опосредованный характер для возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием других органов, осуществляющих данный вид деятельности. Например, прокурор в пределах имеющихся у него полномочий может поручить государственной инспекции труда проверить заявление работника о нарушении его трудовых прав и в случае выявления таких нарушений поручить государственной инспекции труда возложить на работодателя обязанность по исполнению норм трудового права путем реализации нарушенного права работника. В этом случае действия прокуратуры приводят к возникновению отношений по государственному надзору и контролю с участием государственной инспекции труда. В связи с чем действия прокуратуры выступают в качестве способа защиты трудовых прав граждан, то есть основания для возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием другого органа — государственной инспекции труда. Тогда как оформление устранения нарушений трудовых прав работников будет происходить путем издания правоприменительного акта государственной инспекцией труда. То есть в форме правоприменительного акта государственной инспекции труда. Таким образом,

---

[79] Отчет прокуратур за 2002-2003 гг.

[80] Шмидт В.И., Михайлов В.Т. Организация труда в районной прокуратуре. М., 1975, с. 90-109; Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., с. 66-71; Викторов ИС., Шалыгин Б.И. Система и полномочия государственных органов надзора.

[81] Трудовое право: учебник // под. ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М.: Высшее образование, 2005.

прокурорский надзор, как способ защиты трудовых прав, может быть использован наряду с другими формами восстановления нарушенных трудовых прав.

Правоприменительная деятельность органов прокуратуры по защите трудовых прав может протекать в форме соблюдения, то есть обеспечения правомерного поведения субъектов трудового права, их воздержания от совершения каких либо неправомерных действий. Например, прокурор может внести представление о недопустимости использования работодателем средств защиты работников от воздействия неблагоприятных производственных факторов, которые не соответствуют предъявляемым законодательством требованиям. Такое представление может стать результатом обращения государственного органа по надзору и контролю, осуществляющего надзор в определенной сфере трудовых отношений. Например, государственного органа, осуществляющего функции по надзору и контролю в сфере промышленной безопасности. В этом случае действия органа, обеспечивающего промышленную безопасность, приведут к возникновению отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры. Устранение нарушений трудовых прав работников в подобной ситуации будет оформлено в виде правоприменительного акта органа прокуратуры. Таким образом, действия других органов по надзору и контролю могут выступать в качестве способа защиты трудовых прав, то есть основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры. В свою очередь устранение нарушений в рамках этих отношений будет происходить путем издания представления органом прокуратуры о недопустимости неправомерного поведения работодателя, использующего ненадлежащие средства защиты работников от воздействия неблагоприятных производственных факторов.

Таким образом, правоприменительная деятельность органов прокуратуры может быть оформлена в различных формах, в частности, использования, исполнения и соблюдения. Применение этих форм может стать результатом использования работниками других способов защиты трудовых прав, в частности действий органа по надзору и контролю в сфере промышленной безопасности. Прокурорский надзор как способ защиты трудовых прав может приводить к возникновению отношений по государственному надзору и контролю с участием других органов. В этом случае устранение нарушений трудовых прав работников может быть оформлено правоприменительным актом соответствующего государственного органа, которому прокуратурой поручено провести проверку соблюдения трудовых прав работников.

Следовательно, действия и деятельность органов прокуратуры могут выступать в качестве способа и формы защиты трудовых прав. Их осуществление предполагает взаимодействие с другими органами государственного надзора и контроля, которым органы прокуратуры могут давать обязательные для исполнения поручения по проверке в пределах имеющейся у них компетенции соблюдения трудовых прав работников. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что органам прокуратуры действующее законодательство отводит ведущую роль в обеспечении трудовых прав работников, поскольку они наделены полномочиями давать поручения другим органам государственного надзора и контроля и оценивать законность и обоснованность их действий. Невыполнение поручений органов прокуратуры, совершение органами по надзору и контролю неправомерных действий позволяет органам прокуратуры внести представление вышестоящему должностному лицу государственного органа на предмет привлечения к дисциплинарной и (или) материальной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение при исполнении своих должностных обязанностей.

Таким образом, сфера прокурорского надзора распространяется не только на работников и работодателей, их полномочных представителей, но и на государственные органы, осуществляющие государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Неправомерный отказ органа государственного надзора и контроля в восстановлении нарушенных прав работников может повлечь издание

правоприменительнго акта органом прокуратуры. В связи с этим можно сделать вывод о том, что деятельность органов прокуратуры является одной из форм устранения нарушений из деятельности других органов государственного надзора и контроля, призванных обеспечить соблюдение трудовых прав работников.

Органы прокуратуры могут осуществлять деятельность в публично-правовой форме, то есть с целью защиты интересов неопределенного круга работников. Основаниями возникновения отношений по государственному надзору и контролю по защите неопределенного круга лиц могут стать как самостоятельные действия органов прокуратуры, так и сообщение субъектов трудового права, в частности других органов государственного надзора и контроля, о применении нормативных правовых актов, противоречащих вышестоящему по юридической силе законодательству. Деятельность органов прокуратуры в форме защиты публично-правовых интересов заключается в издании правоприменительного акта, который называется протестом. Протест вносится должностному лицу, которое имеет полномочия для отмены нормативного правового акта, противоречащего вышестоящему по юридической силе законодательству. Нельзя не заметить, что механизм вступления в законную силу протеста прокурора, его принудительного исполнения в законодательстве отсутствует.

Поэтому неисполнение протеста органов прокуратуры об отмене нормативного правового акта может остаться без неблагоприятных правовых последствий для должностного лица, уклонившегося от его исполнения. В этом случае прокуратура может потребовать от полномочных государственных органов и должностных лиц привлечения виновных в неисполнении ее протеста к установленным в законодательстве мерам ответственности. Хотя очевидно, что привлечение к ответственноси может последовать за неисполнением правоприменительного акта, вступившего в законную силу. Отсутствие норм, регламентирующих вступление в законную силу правоприменительных актов органов прокуратуры, их принудительное исполнение лишает такие акты обязательной юридической силы. Поэтому должны существовать нормы, регламентирующие процесс вступления в законную силу актов органов прокуратуры, а также их принудительного исполнения.

Деятельность органов прокуратуры в форме защиты публично-правовых интересов может быть осуществлена на различных уровнях. В частности, на федеральном, региональном, то есть на уровне субъектов Российской Федерации, на местном, то есть на территории органа местного самоуправления, и на локальном.

Тогда как другие органы государственного надзора и контроля в публично-правовой форме могут требовать отмены только локальных нормативных правовых актов. Вышестоящие по уровню правового регулирования акты находятся вне досягаемости других органов государственного надзора и контроля. Поэтому для отмены вышестоящих по отношению к локальному уровню актов органы государственного надзора и контроля могут лишь обращаться в прокуратуру. В этом случае их действия становятся способом возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры. В свою очередь органы прокуратуры могут потребовать отмены нормативного правового акта путем внесения протеста органу или должностному лицу, имеющему полномочия для его отмены. Следовательно, в подобной ситуации действия других органов надзора и контроля будут способом защиты трудовых прав, которые будут оформлены в виде правоприменительного акта органа прокуратуры. Иными словами, органы прокуратуры будут осуществлять свою деятельность на основании сообщения других органов по надзору и контролю в публично-правовой форме. На наш взгляд, данная ситуация также свидетельствует о ведущей роли органов прокуратуры в обеспечении государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

Публично-правовые интересы органы прокуратуры могут защищать путем обращения в судебные органы на основании ст. 45 ГПК РФ с заявлением о признании

недействующим нормативного правового акта. Такие заявления в зависимости от того, на каком уровне принят и применяется нормативный правовой акт, могут быть поданы органом прокуратуры соответственно по обжалованию федеральных нормативных правовых актов — в Верховный Суд РФ, по отношению к региональным актам — в соответствующий суд субъекта РФ, по обжалованию местных и локальных актов — в районный (городской) суд. Другие органы государственного надзора и контроля правом обращения в суд с заявлением о признании недействующими нормативных правовых актов не обладают. Поэтому для подготовки таких обращений и их предъявления в суд органы государственного надзора и контроля могут обращаться в органы прокуратуры. В этом случае действия государственного органа по надзору и контролю порождают отношения по государственному надзору и контролю с участием прокуратуры. В свою очередь органы прокуратуры на основании данного обращения могут подготовить заявление в соответствующий суд для признания нормативного правового акта недействующим. К заявлению может быть приложено заключение государственного органа по надзору и контролю, обратившегося в прокуратуру, о признаках несоответствия нормативного правового акта требованиям вышестоящего по юридической силе законодательства. Данное заключение на основании ст. 55, 71 ГПК РФ имеет силу одного из доказательств по делу о признании нормативного правового акта недействующим. В подобной ситуации действия органов прокуратуры следует рассматривать как способ публично-правовой защиты, поскольку правовое оформление признания нормативного правового акта недействующим будет произведено в виде судебного решения, то есть в форме судебной защиты. На основании вступившего в законную силу судебного решения о признании нормативного правового акта недействующим органы прокуратуры могут требовать устранения нарушений трудовых прав конкретных работников, допущенных в связи с его применением. Однако такая защита будет иметь частноправовую, а не публично-правовую форму.

На основании ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21.07.94 г. № 1-ФКЗ с последующими изменениями и дополнениями, ст. 1, 21, 22 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры могут обращаться в Конституционный Суд РФ на предмет проверки в пределах имеющейся у них компетенции соответствия нормативных правовых актов, регламентирующих трудовые отношения, конституционным требованиям. Органы государственного надзора и контроля могут обратиться в прокуратуру с ходатайством о подготовке обращения в Конституционный Суд РФ. В этом случае обращение порождает возникновение отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры. Органы прокуратуры в пределах имеющейся компетенции могут подготовить обращение в Конституционный Суд РФ. В связи с чем их действия становятся способом защиты трудовых прав, который может привести к конституционному судопроизводству, в рамках которого может быть обеспечена публично-правовая защита трудовых прав работников. К обращению в Конституционный Суд РФ может быть приложено заключение государственного органа, обратившегося с ходатайством в прокуратуру, о признаках несоответствия нормативного правового акта конституционным требованиям.

Данное заключение может быть использовано в качестве документа в ходе конституционного судопроизводства. На основании решения Конституционного Суда РФ о признании нормативного правового акта, регулирующего трудовые отношения, неконституционным органы прокуратуры могут требовать восстановление трудовых прав конкретных работников, нарушенных применением этого акта. Однако такая защита также будет иметь частноправовой, а не публично-правовой характер.

Органы прокуратуры могут осуществлять свою деятельность в форме защиты частноправовых интересов. По сообщению Генерального прокурора РФ, в течение 2001-2005 гг. органами прокуратуры разрешено около 6 млн. жалоб, заявлений и обращений

граждан, многие из которых касались нарушений трудовых прав работников, в частности прав на получение вознаграждения за труд, на отдых и безопасные условия труда[82]. В этом случае при разрешении сообщений граждан прокуроры осуществляли деятельность в форме защиты частноправовых интересов конкретных работников. Применение данной формы предполагает издание органом прокуратуры правоприменительного акта в форме представления. Данное представление должно иметь в своем содержании указание на нарушение прав конкретного работника, а также на совершение работодателем действий по устранению данного нарушения.

На основании ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением о защите прав конкретного гражданина, но только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может самостоятельно обратиться в суд. Правовая сложность подавляющего большинства трудовых дел, на наш взгляд, может рассматриваться в качестве одной из уважительных причин, позволяющих прокурору обратиться в суд в защиту трудовых прав конкретного гражданина, поскольку перечень этих причин в законодательстве исчерпывающим образом не определен. Другие органы государственного надзора и контроля правом обращения в суд в защиту трудовых прав работников не наделены. Поэтому они также могут ходатайствовать перед органами прокуратуры об обращении в суд с заявлением в защиту прав конкретного работника ввиду сложности возникшей правовой ситуации. Данное обращение является доказательством наличия уважительных причин для обращения прокурора с заявлением в суд в защиту прав конкретного работника. В подобной ситуации действия прокуратуры должны рассматриваться как способ защиты трудовых прав работников, поскольку они приводят к возникновению отношений по осуществлению защиты трудовых прав работника.

Тогда как оформление устранения нарушений трудовых прав работника будет произведено в виде решения суда.

В ч. 3 ст. 45 ГПК РФ предусмотрено участие прокурора в гражданских делах о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью работника в процессе трудовой деятельности. Принимая участие в подобных делах, прокурор совершает действия по защите частноправовых интересов конкретного работника. Данные действия, по нашему мнению, следует рассматривать в качестве способа защиты трудовых прав, поскольку они приводят лишь к возникновению отношений по государственной защите трудовых прав. В свою очередь восстановление трудовых прав работников в рассматриваемом случае будет происходить в форме судебного решения.

Прокуратура не осуществляет деятельность в смешанной форме защиты трудовых прав. Такой вывод напрашивается в связи с тем, что оформление деятельности по защите публично-правовых интересов происходит путем внесения органами прокуратуры протеста. Как способ защиты публично-правовых интересов действия прокуратуры приводят к возбуждению в суде гражданских дел, которые рассматриваются по правилам, установленным для разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений. Деятельность в форме защиты частноправовых интересов оформляется органом прокуратуры в виде представления в защиту прав конкретного работника. Как способ защиты частноправовых интересов действия прокуратуры могут привести к возбуждению гражданских дел, которые рассматриваются в исковом производстве. Различное правовое оформление действий и деятельности, совершаемых для защиты публично-правовых и частноправовых интересов, не позволяет органам прокуратуры использовать смешанные способы и формы защиты трудовых прав работников.

Таким образом, органы прокуратуры призваны играть ведущую роль в обеспечении государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, они имеют

---

[82] Прямая речь Генерального прокурора // Российская газета. 2006. 27 июля

властные полномочия по отношению к другим органам, осуществляющим надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников. В свою очередь государственные органы надзора и контроля, не обладающие полномочиями, которые имеют органы прокуратуры, могут ходатайствовать перед ними об использовании органами прокуратуры дополнительных полномочий для защиты трудовых прав работников. Следовательно, деятельность органов прокуратуры за соблюдением трудовых прав протекает во взаимодействии с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников. По виду защищаемых прав и интересов прокуратура осуществляет деятельность в двух формах: 1) в форме защиты публично-правовых интересов; 2) в форме защиты частноправовых интересов работников, она не может использовать смешанную форму защиты трудовых прав.

§2. Государственная инспекция труда как орган, обеспечивающий соблюдение норм трудового права

Роль федеральной инспекции труда в защите трудовых прав работников определяется тем, что именно этот орган является специализированным по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Сфера деятельности государственной инспекции труда по применению норм трудового права не ограничена. Государственная инспекция труда, как и прокуратура, может принимать меры по защите любых трудовых прав работников. Однако в отличие от прокуратуры, она является специализированным органом по применению норм трудового права, тогда как органы прокуратуры призваны обеспечивать соблюдение всех без исключения норм законодательства. Поэтому применение норм трудового права для органов прокуратуры является одним из направлений деятельности. Несмотря на важность деятельности в данном направлении, органы прокуратуры не в состоянии обеспечить реализацию норм трудового права в полном объеме. По этой причине созданы специальные органы, осуществляющие государственный надзор исключительно за соблюдением норм трудового права. Одним из главных специализированных органов по надзору за соблюдением норм трудового права является государственная инспекция труда, находящаяся в ведении Федеральной службы по труду и занятости, входящей в Министерство здравоохранения и социального развития России.

В соответствии с ч. 1 ст. 354 ТК РФ, федеральная инспекция труда — единая централизованная система государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права на территории РФ. До издания Президентом РФ Указа от 20.07.1994 г. «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда (Рострудинспекции)», функции по надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства исполняли профсоюзы, которые создаются по профессиональному и отраслевому принципам. В связи с этим существовали отраслевые инспекции труда, которые в своей деятельности могли учитывать отраслевую специфику в регулировании трудовых отношений. Передача данной функции от профсоюзов государственному органу означала недооценку государством важности данного направления деятельности. Хотя, на первый взгляд, передача инспекции в ведение государства отвечало тенденции закрепления в национальном законодательстве концептуальных требований международно-правовых норм. Конечно, закрепление основных задач и принципов функционирования инспекций труда на промышленных предприятиях в международных актах требовало внесения изменений в законодательство. Однако такие изменения, полагаем, должны были учитывать национальные особенности надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

К основным международно-правовым источникам в сфере надзора и контроля следует отнести Конвенцию № 81 (1947 г.) об инспекции труда в промышленности и торговле, Протокол к этой Конвенции (1995 г.), Конвенцию № 150 (1978 г.) о регулировании вопросов труда, Конвенцию № 155 (1981 г.) о безопасности и гигиене труда в производственной среде, которые были ратифицированы Федеральным законом от 11.04.98 г.[83]

Конвенция № 81 (1947 г.) ориентирует государства — участников на закрепление в национальном законодательстве, регламентирующем деятельность инспекций труда, следующих основных положений:

1) закрепление государственного статуса инспекций труда, обязательность и широта охвата их контролем организаций, реализующих нормы трудового права;

2) установление системы правовых гарантий в деятельности инспекций в виде предоставления им исключительных полномочий по определению пределов вмешательства в рамках предмета контроля, возложения корреспондирующих обязанностей на подконтрольных лиц;

3) создание материальных и организационных условий деятельности инспекций со стороны государства, обеспечивающих их независимость;

4) соблюдение тайны обращения в целях ограждения заявителей от преследований со стороны работодателя за критику его действий;

5) гласность результатов инспектирования, включение инспекций в систему сотрудничества по вопросам их компетенции со всеми заинтересованными структурами, в том числе с самими участниками трудовых отношений.

Нельзя не заметить, что при передаче инспекции труда от профсоюзов в ведение государства утрачена отраслевая составляющая в деятельности инспекции труда. Хотя формально требования международных актов при передаче инспекции государству выполнены, инспекция утратила свою независимость, так как в настоящее время находится в ведении органов исполнительной власти. Такое положение государственной инспекции труда обуславливает подчинение ее сотрудников органам исполнительной власти, в ведении которых находится инспекция труда.

В ст. 2 Конвенции № 81 сказано о том, что система инспекции труда на промышленных предприятиях распространяется на все предприятия, в отношении которых инспектора обязаны обеспечить применение положений законодательства, относящихся к условиям труда и к охране трудящихся в процессе их работы. Следовательно, деятельность государственной инспекции труда по применению норм трудового права не может быть ограничена законодательством, она имеет всеобщий характер.

Данное положение воспроизведено в содержании действующего законодательства.

Принцип всеобщности и обязательности контроля государственной инспекции труда отражен в содержании ст. 354-355 ТК РФ. Из этих норм следует, что при проведении инспекций организаций любых форм собственности должностные лица государственной инспекции труда независимы и подчиняются только требованиям законодательства. Провозглашая государственным надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, Конвенция № 81 (1947 г.) допускает вариативность национальных моделей системы государственных инспекций труда, подчеркивая при этом необходимость единства ее органов. В ст. 4 Конвенции № 81 сказано о том, что в той степени, в какой это совместимо с административной практикой члена организации, инспекция труда может находиться под наблюдением и контролем центральной власти. В случае федеративного государственного устройства выражение «центральный орган» может означать либо центральный орган федерации, либо центральный орган одной из составных частей федерации. Контроль центральной власти за деятельностью инспекции

[83] Собрание законодательства Российской Федерации.2001. № 50. ст.4650.

труда мог быть обеспечен и в том случае, если бы она осталась в ведении профсоюзов. Например, действия должностных лиц государственной инспекции труда могли бы обжаловаться и в соответствующий центральный орган, и в суд, поэтому ради сохранения отраслевой составляющей в деятельности государственной инспекции труда, по нашему мнению, можно было бы пойти на оставление инспекции труда в ведении профсоюзов с установлением соответствующих форм контроля со стороны государственной власти за ее деятельностью. Конечно, в настоящее время передача государственной инспекции обратно в ведение профсоюзов невозможна. Однако необходимо, по нашему мнению, внедрять новые методы в организацию работы государственной инспекции труда с тем, чтобы отраслевая составляющая опять стала основной в ее деятельности.

Российская система государственной инспекции труда как органа по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права построена по принципам подчиненности федеральной исполнительной власти. Важно иметь в виду, что российский законодатель относит правовое регулирование деятельности государственной инспекции труда к компетенции Правительства РФ, закрепляя в ч. 2 ст. 354 ТК РФ правило о том, что Положение о федеральной инспекции труда утверждается Правительством РФ. Регламентация, осуществляемая федеральной исполнительной властью, является обязательной для всех подразделений государственной инспекции труда.

В ст. 5 Конвенции № 81 сказано, что компетентный орган власти принимает соответствующие меры для того, чтобы содействовать эффективному сотрудничеству между службами инспекции, с одной стороны, и другими правительственными службами, государственными и частными учреждениями — с другой, а также предпринимателями и трудящимися или их объединениями. С целью выполнения этого требования международно-правового акта в содержании трудового законодательства включена ст. 365 ТК РФ. В соответствии с этой нормой федеральная инспекция труда осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по надзору и контролю в соответствующей сфере деятельности, иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами прокуратуры, профессиональными союзами (их объединениями), объединениями работодателей, другими организациями. Обращение перечисленных органов и организаций в государственную инспекцию труда является основанием для возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права с участием государственной инспекции труда. В рамках этих отношений государственная инспекция труда может использовать документы перечисленных органов и организаций для выявления нарушений трудовых прав работников, а также для устранения выявленных нарушений путем издания правоприменительного акта. Данное взаимодействие с другими органами и организациями может стать стимулом к реальному выполнению инспекцией труда ее координаторской функции по защите трудовых прав, которая на практике почти незаметна[84].

Использование государственной инспекцией труда норм трудового права происходит в виде выдачи предписания, обязательного для исполнения. На противоречивость полномочий государственной инспекции труда, которые реализуются в форме предписания, обращали внимание многие исследователи. Так, Р.З. Лившиц, С.А. Иванов указывали, что выдача предписаний о восстановлении на работе инспекцией труда фактически приводит к выполнению судебной функции[85]. На данное обстоятельство

---

[84] Нестерова Т.А. Федеральная инспекция труда в системе защиты трудовых прав // Трудовое право.2004. № 2. с. 30-35

[85] Лившиц Р.З., Иванов С.А. Личность в советском трудовом праве. М., 1982. с. 183

обращают внимание и другие исследователи[86]. Возражения против наделения государственной инспекции указанными полномочиями имеются и в новейших работах по трудовому праву[87]. Однако нам ближе позиция авторов, которые полагают, что данные полномочия не выходят за рамки компетенции органов федеральной инспекции труда, так как выдача предписаний является обычной процедурой реагирования на заявления, жалобы и иные обращения о нарушениях трудовых прав[88].

В ст. 2, 17, 18 Конституции РФ провозглашено непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в сфере труда, обеспечение их реализации отнесено к обязанностям государства, что им исполняется и через деятельность органов исполнительной власти. Поэтому выдача государственной инспекцией труда предписаний об устранении нарушений трудовых прав граждан, на наш взгляд, является одним из направлений деятельности органов исполнительной власти, предусмотренных в перечисленных конституционных нормах.

Сложнее обстоит дело с выдачей предписаний государственной инспекцией труда, когда требование, по которому оно должно быть выдано, стало предметом рассмотрения в органах по разрешению индивидуальных трудовых споров. Следует согласиться с тем, что государственная инспекция труда не может заменять органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров[89]. В подобной ситуации государственная инспекция труда действительно не должна самостоятельно устранять нарушения трудовых прав работников[90]. Однако государственная инспекция труда не может быть и в этом случае устранена из процесса по восстановлению трудовых прав работников. В подобной ситуации государственная инспекция труда по требованию лица, участвующего в деле, может выдать правовое заключение, имеющее силу доказательства по делу. Выдача данного заключения соответствует требованиям ст. 357 ТК РФ. Орган, рассматривающий трудовой спор, обязан дать оценку данного заключения и разрешить дело с учетом имеющихся доказательств.

Государственная инспекция труда, как правило, выдает предписание в форме возложения на работодателя обязанности по реализации трудовых прав работников. Исполнение такого предписания работодателем в зависимости от его содержания может приводить к защите прав конкретных работников, а также интересов неопределенного круга лиц. Например, предписанием государственной инспекции труда на работодателя может быть возложена обязанность по восстановлению права конкретного работника, а также по отмене локального нормативного акта, применением которого данное право нарушено.

Предписание государственной инспекции труда может быть издано в форме соблюдения, то есть возложения на работодателя обязанности воздерживаться от совершения неправомерных действий. К примеру, государственный инспектор труда может потребовать от работодателя не допускать нарушений правил охраны труда, повлекших несчастный случай на производстве.

Деятельность государственной инспекции труда может быть осуществлена в форме защиты публично-правовых интересов, что предполагает издание предписания об отмене локального нормативного правового акта. В отличие от органов прокуратуры, государственная инспекция труда может требовать отмены только локальных нормативных правовых актов. Вышестоящие акты могут быть обжалованы государственной инспекцией труда путем обращения в соответствующее структурное

---

[86] Иванкина Т.В. Вопросы защиты трудовых прав работников в свете новой кодификации трудового законодательства // Материалы научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения. М., 2003. с. 94

[87] Абрамова О.В. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2004. № 6. с. 34

[88] Киселев И.Я., Леонов А.С. Комментарий к Трудовому кодексу РФ. М., 2003. с. 654

[89] Нуртдинова А.Ф. Защита трудовых прав работников // Хозяйство и право. 2002. № 12. с. 5

[90] Карабельников Б.Р. Трудовые отношения в хозяйственных обществах. М., 2003. с. 167-170

подразделение органов прокуратуры. Другие государственные органы по надзору и контролю не имеют полномочий по предъявлению работодателю требований об отмене локальных нормативных правовых актов. Поэтому они могут обращаться в государственную инспекцию труда с целью отмены противоречащего законодательству нормативного правового акта. К обращению в государственную инспекцию труда может быть приложено заключение данного органа, которое будет рассматриваться в качестве одного из доказательств при решении вопроса о несоответствии локального нормативного правового акта требованиям законодательства.

Государственная инспекция труда может осуществлять деятельность в форме защиты частноправовых интересов. В этом случае, в содержании предписания должны быть указаны обязанности работодателя, исполнение которых должно привести к восстановлению трудовых прав конкретных работников, перечисленных в предписании. Государственная инспекция труда может выдавать предписания об устранении нарушений любых трудовых прав работника, тогда как другие специализированные органы по надзору и контролю могут устранять нарушения трудовых прав работников в определенной для них законодательством сфере. Обнаружение этими органами нарушений трудовых прав работников, не относящихся к сфере их деятельности, позволяет им обратиться в соответствующее подразделение государственной инспекции труда, которая своим предписанием может оформить устранение выявленных другим государственным органом нарушений трудовых прав работника.

В этом случае действия названных органов будут выступать в качестве способа возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права с участием государственной инспекции труда.

Деятельность государственной инспекции труда может быть осуществлена в смешанной форме, то есть для защиты как публично-правовых, так и частноправовых интересов. Следует отметить, что данная форма является типичной при применении законодательства об охране труда. Например, при несчастном случае на производстве выдается предписание не только в защиту прав пострадавшего работника, но и об устранении нарушений правил охраны труда, которые могут повлечь несчастный случай на производстве. Устранение таких нарушений направлено на защиту трудовых прав работников, которые состоят с работодателем в трудовых отношениях, а также на защиту лиц, которые могут заключить с ним трудовой договор.

Таким образом, по сфере действия государственная инспекция труда является вторым после прокуратуры органом, имеющим значительные полномочия по защите трудовых прав. Государственная инспекция труда имеет потребность для обращения в органы прокуратуры только с целью отмены вышестоящих по отношению к организации нормативных правовых актов, а также для привлечения лиц, виновных в нарушении трудового законодательства, к уголовной ответственности.

Возможности государственной инспекции труда по устранению нарушений трудового законодательства, допущенных работодателем, законодательством не ограничены. Тогда как деятельность других специализированных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права в законодательстве ограничена определенной сферой. Выявление этими органами нарушений трудовых прав работников, выходящих за пределы сферы их деятельности, позволяет им обратиться в государственную инспекцию труда, которая своим правоприменительным актом может устранить допущенные работодателем нарушения трудовых прав работников. Следовательно, государственная инспекция труда занимает центральное место в обеспечении государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, от эффективности именно ее деятельности зависит, в первую очередь, защита трудовых прав работников. Деятельность государственной инспекции труда осуществляется с применением всех рассмотренных нами форм, в частности: 1) для защиты публично-

правых интересов; 2) для защиты частноправовых интересов; 3) для осуществления смешанной защиты, то есть как публично-правовых, так и частноправовых интересов.

Таким образом, взаимодействие с государственной инспекцией труда других органов государственного надзора и контроля призвано обеспечивать защиту трудовых прав работников с использованием всех предусмотренных законодательством процессуальных форм.

119 118

§3. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее участие в защите трудовых прав работников

Государственная инспекция труда в лице уполномоченных органов может осуществлять контроль за соблюдением трудового законодательства во всех организациях. Наряду с государственной инспекцией труда государственный надзор в сфере промышленной безопасности призван осуществлять специально уполномоченный орган. До недавнего времени специально уполномоченными органами являлись Федеральный горный и промышленный надзор и его территориальные органы. В соответствии с Указом Президента РФ № 314 от 09.03.2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», данную функцию призвана выполнять Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, находящаяся в ведении Правительства РФ. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее по тексту — Федеральная служба по надзору) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в том числе в области обращения с отходами производства и потребления, безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является:

— органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

— специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;

— органом горного надзора;

— специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

— органом государственного энергетического надзора;

— специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха[91]. Следовательно, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору включает деятельность следующих органов, которые до ее создания осуществляли государственный надзор за соблюдением требований охраны труда, в

[91] Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401

соответствии с имеющейся у них компетенцией: 1) органов Горного надзора; 2) органов Энергонадзора; 3) органов Госатомнадзора.

В соответствии со ст. 366 ТК РФ, Положением о горном и промышленном надзоре первый вид надзора за соблюдением норм трудового права может быть осуществлен в отдельных отраслях промышленности и на некоторых объектах, в частности, в организациях угольной, горнорудной, горно-химической, нерудной, нефтедобывающей и газодобывающей, химической, металлургической и нефтегазоперерабатывающей промышленности, в геологоразведочных экспедициях и партиях, а также при устройстве и эксплуатации подъемных сооружений, котельных установок и сосудов, работающих под давлением, трубопроводов для пара и горячей воды, объектов, связанных с добычей, транспортировкой, хранением и использованием газа, при ведении взрывных работ в промышленности. Следовательно, предметом надзора являются перечисленные организации, объекты, виды работ. По отношению к другим организациям властные полномочия государственного органа по надзору и контролю в сфере промышленной безопасности не могут быть применены. Поэтому напрашивается вывод о том, что по сравнению с прокуратурой, федеральной инспекцией труда сфера действия государственного надзора, обеспечивающего промышленную безопасность, весьма ограничена. К тому же этот орган призван применять исключительно нормы по охране труда работников, перечисленных организаций, объектов, а также выполняющих названные виды работ. Тогда как органы прокуратуры, государственной инспекции труда могут применять любые нормы трудового права, в том числе и в перечисленных организациях, на объектах и по отношению к работникам, выполняющим перечисленные виды деятельности, относящиеся к сфере надзора, обеспечивающего промышленную безопасность. В связи с этим государственный надзор в сфере промышленной безопасности должен осуществляться во взаимодействии с органами прокуратуры и государственной инспекции труда.

В соответствии со ст. 367 ТК РФ, Положением о государственном энергетическом надзоре вторым видом надзора за соблюдением норм трудового права, который призвана осуществлять Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, является Энергонадзор; его осуществление призвано обеспечивать безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок. Таким образом, предметом данного надзора являются организации, использующие электрические и теплоиспользующие установки, в том числе организации и объекты, входящие в предмет горного надзора. В связи с этим надзор и контроль по соблюдению правил по охране труда в организациях, относящихся к предмету горного надзора, которые используют электрические и теплоиспользующие установки, может быть осуществлен одновременно должностными лицами, осуществляющими горный и энергетический надзор. Поэтому выполнение функций Горного надзора и Энергонадзора одним ведомством — Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, — на наш взгляд, может повысить эффективность государственного надзора в указанных направлениях деятельности, так как одновременная проверка соблюдения правил по технике безопасности должностными лицами Горного надзора и Энергонадзора позволяет устранить гораздо большее количество нарушений трудовых прав работников. Ограничение сферы Энергонадзора также приводит к тому, что при выявлении его должностными лицами нарушений трудовых прав работников, устранение которых не относится к его компетенции, они должны сообщить о таких нарушениях полномочным государственным органам, в частности, в орган государственной инспекции труда и (или) в прокуратуру. Поэтому данный вид надзорной деятельности также должен осуществляться во взаимодействии с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников.

В соответствии со ст. 369 ТК РФ, Положением о государственном надзоре за ядерной и радиационной безопасностью третьим органом, переданным в ведение

Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, является Госатомнадзор. Данный вид надзора также имеет ограниченный характер, поскольку распространяется на организации и объекты, использующие радиоактивные вещества, ядерные материалы и изделия. Надзор за ядерной и радиационной безопасностью может быть осуществлен одновременно с Горным надзором и Энергонадзором, что также может позволить устранить допущенные работодателем нарушения трудовых прав работников в различных сферах деятельности, которые относятся к предмету различных видов государственного надзора. Поэтому нахождение этих видов надзора в ведении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее по тексту — Федеральная служба) нам видится соответствующим интересам работников. Выявление должностными лицами, осуществляющими надзор за радиационной и ядерной безопасностью, нарушений, устранение которых не относится к их компетенции, позволяет им обратиться в органы, имеющие полномочия по их устранению, в частности, в государственную инспекцию труда и прокуратуру. Следовательно, и данный вид деятельности должен осуществляться во взаимодействии с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Таким образом, Федеральная служба при осуществлении перечисленных видов государственного надзора и контроля должна взаимодействовать с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, в частности, с государственной инспекцией труда и прокуратурой.

Несмотря на то, что, перечисленные виды государственного надзора имеют свои особенности, в частности, особый предмет государственного надзора, они связаны между собой не только нахождением в ведении одной Федеральной службы, но и общностью выполняемых задач, а также применяемых ими способов и форм контроля за соблюдением трудовых прав граждан. Общие параметры их деятельности обусловлены тем, что они призваны обеспечить безопасность деятельности отдельных видов работ, создающих повышенную опасность для окружающих.

Основные задачи государственного надзора в сфере экологической, технологической и атомной безопасности перечислены в положениях, регламентирующих деятельность по горному надзору, энергонадзору, атомному надзору. К их числу относятся координация разработки и осуществления мер по предупреждению аварий и производственного травматизма на опасных производственных объектах, а также по обеспечению сохранности взрывчатых материалов промышленного назначения, при использовании электрических и теплоиспользующих установок в организациях, использующих радиоактивные вещества, ядерные вещества и изделия на их основе.

При осуществлении деятельности по государственному надзору в сфере промышленной безопасности, должностные лица Федеральной службы по технологическому надзору независимы и подчиняются только закону. Одним из основных нормативных правовых актов, регламентирующих данный вид государственной деятельности, является ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.09.2001 г. № 134-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями. В связи с чем проверка деятельности работодателей по вопросам, относящимся к компетенции Федеральной службы по технологическому надзору, проводится по тем же правилам, что и государственный контроль за соблюдением трудового законодательства, осуществляемый государственной инспекцией труда, с особенностями, установленными законодательством для данного вида деятельности. Поэтому правовой основой деятельности органов государственного надзора в сфере промышленной безопасности, являются Конституция РФ, международно-правовые акты, ТК РФ, ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления данного вида деятельности.

Следует обратить внимание, что в соответствии со ст. 1 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», он не применяется при контроле за безопасностью использования атомной энергии. Поэтому при осуществлении Федеральной службой данного вида контроля указанный Закон не применяется, что позволяет должностным лицам, осуществляющим этот вид деятельности, устранять нарушения в пределах имеющихся у них полномочий по собственной инициативе.

Данное правило распространяется как на устранение нарушений прав конкретных работников, так и на устранение нарушений, касающихся интересов неопределенного круга лиц.

Однако деятельность по государственному надзору и контролю в сфере промышленной безопасности, использования электрических и теплоиспользующих установок, в организациях, применяющих радиоактивные вещества, ядерные материалы и изделия на их основе, имеет свои особенности. Данные виды контроля непосредственно связаны с деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих. Поэтому для вступления в законную силу указаний (предписаний) должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Федеральной службы) могут быть применены особые правила. В частности, при возникновении угрозы аварии, жизни и здоровью людей указания и предписания должностных лиц Федеральной службы подлежат немедленному исполнению[92]. И в этом случае работодатель может обжаловать вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган, а также в судебном порядке указанные правоприменительные акты.

Хотя данное обжалование не приостанавливает действие указания (предписания) должностного лица Федеральной службы. Однако лица и органы, полномочные рассматривать жалобы на указания (предписания) Федеральной службы, могут своим решением приостановить действие указания или предписания. Нельзя не заметить, что в законодательстве отсутствуют правила вступления в законную силу правоприменительных актов органов государственного надзора в сфере промышленной безопасности, энергонадзора, атомного надзора, а также порядок их принудительного исполнения. Данный пробел в законодательстве снижает эффективность правоприменения в данной сфере.

При обжаловании действий (бездействия) должностных лиц Федеральной службы, на них лежит обязанность по доказыванию законности и обоснованности принятых решений, в том числе по выдаче подлежащих немедленному исполнению указаний и предписаний. В свою очередь лицо, обжалующее решение должностных лиц Федеральной службы, должно доказать, что принятым решением нарушены его права. Признание незаконным и (или) необоснованным правоприменительного акта органа Федеральной службы в судебном порядке на основании ст. 258 ГПК РФ влечет возложение на этот орган обязанности по устранению нарушений трудовых прав работников в пределах имеющейся у него компетенции.

Особенностью использования своих полномочий органами Федеральной службы является издание ими нормативных правовых актов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.05.2000 г. № 399 «О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда»[93] федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, энергонадзора, атомнадзора наделен полномочиями по изданию нормативных правовых актов, в частности, регламентирующих подготовку и аттестацию работников в сфере

---

[92] Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М.: ООО «Журнал «Управление Персоналом». 2005. с. 942

[93] Об утверждении общих правил промышленной безопасности для организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов: постановление Госгортехнадзора РФ от 18 октября 2002. № 61-А // Рос. Газ. 2002

промышленной безопасности, а также устанавливающих нормативы по охране труда на подконтрольных объектах и в организациях. Данное полномочие указано и п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Таким образом, использование полномочий указанным федеральным органом по надзору может происходить в двух направлениях: 1) в виде издания нормативных правовых актов, обязательных для неопределенного круга работодателей и работников; 2) в издании правоприменительных актов по устранению нарушений правил по охране труда.

Правотворческие полномочия Федеральной службы также должны служить защите трудовых прав работников. Однако данное направление деятельности не может быть признано осуществлением государственного надзора за соблюдением трудовых прав работников. Государственный надзор призван обеспечить соблюдение установленных законодательством правил. Осуществление правотворческих полномочий указанным федеральным органом должно происходить с соблюдением законодательства, но при этом их реализация приводит к появлению новых правил поведения. Поэтому издание нормативных правовых актов увеличивает сферу государственного надзора, но не приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Основанием для возникновения этих отношений является не издание нормативного правового акта, а контроль за его исполнением.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору может осуществлять надзор за соблюдением нормативных правовых актов. В этом случае возникают отношения по надзору и контролю. Следовательно, Федеральная служба может не только издавать нормативные правовые акты, но и осуществлять контроль за их исполнением. На наш взгляд, в этом заключается главная особенность деятельности данного государственного органа в форме использования им своих полномочий.

Однако деятельность Федеральной службы также должна соответствовать требованиям законодательства. В связи с этим должен быть гарантирован государственный надзор за данным видом деятельности Федеральной службы. Такой надзор осуществляют органы прокуратуры, которые могут внести протест на предмет отмены изданного Федеральной службой нормативного правового акта. Следовательно, реализация этим органом правотворческих полномочий может приводить к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства при издании нормативного правового акта с участием органов прокуратуры.

Как уже отмечалось, сфера перечисленных видов надзора ограничена применением отдельных норм трудового права, входящих в институт охраны труда. Однако в процессе своей деятельности органы, осуществляющие названные виды надзора, могут выявить и другие нарушения трудового законодательства, которые непосредственно могут влиять на безопасность труда работников. Например, они могут выявить проведение сверхурочных работ с нарушением требований законодательства в опасных или особо опасных условиях труда. Очевидно, что выполнение таких работ непосредственно влияет на здоровье работников, а также на соблюдение требований охраны труда. Однако органы Федеральной службы при осуществлении указанных видов надзора не имеют полномочий по устранению нарушений законодательства, регламентирующего рабочее время и время отдыха. Поэтому о подобных нарушениях органы Федеральной службы должны сообщить в соответствующее подразделение государственной инспекции труда, которая имеет полномочия устранить допущенные работодателем нарушения путем выдачи предписания и привлечения его к административной ответственности. Совершение органом Федеральной службы указанных действий выступает в качестве способа возникновения отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства о рабочем времени с участием государственной инспекции труда. Названные органы могут

осуществлять совместную деятельность по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, например, при проведении совместных проверок, а также при совместном расследовании фактов несчастных случаев на производстве. В частности, в Ярославской области такие проверки проводились государственной инспекцией труда совместно с органами прокуратуры, Госгортехнадзором, Госэнергонадзором, Госатомнадзором, их количество увеличивалось следующим образом: от 277 совместных проверок в 2002 г. до 750 и 709 соответственно в 2003 и 2004 гг.[94]

При выявлении признаков уголовно наказуемых деяний, совершенных лицами, осуществляющими полномочия работодателя, орган Федеральной службы должен сообщить об этом в прокуратуру, которая имеет полномочия по привлечению виновных лиц за нарушение трудовых прав работников к уголовной ответственности.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что использование органами Федеральной службы своих полномочий по государственному надзору происходит во взаимодействии с другими органами государственного контроля и надзора за соблюдением норм трудового права, в частности с прокуратурой и государственной инспекцией труда.

Деятельность органов Федеральной службы при проведении перечисленных видов государственного надзора может быть осуществлена в форме исполнения, то есть путем издания правоприменительного акта, которым на работодателя возлагается обязанность обеспечить реализацию трудовых прав конкретных работников. Федеральная служба не может использовать данную форму для защиты неопределенного круга лиц, поскольку ей не предоставлено право признавать недействующими локальные нормативные правовые акты. Следующей особенностью деятельности данного государственного органа в рассматриваемой форме является ограниченный круг норм права, которые могут быть использованы им при издании правоприменительного акта. Нами уже отмечалось, что такие акты могут быть изданы с применением норм по охране труда.

Поэтому при осуществлении деятельности в указанной форме у органов Федеральной службы также может возникать необходимость обращения в государственную инспекцию труда с целью возложения на работодателей обязанностей по реализации трудовых прав работников, гарантированных другими нормами трудового права.

Федеральная служба в лице уполномоченных должностных лиц может осуществлять свою деятельность в форме соблюдения, то есть в виде издания правоприменительного акта, которым работодатель будет обязан воздерживаться от совершения неправомерных действий в будущем. Данная форма может быть использована как для защиты прав конкретного работника, так и для защиты неопределенного круга лиц. Например, Федеральная служба в лице уполномоченных должностных лиц может указать работодателю на недопустимость допуска конкретного работника, а также всех работников, нуждающихся в средствах индивидуальной защиты, к работе без этих средств. Применение данной формы также связано с реализацией отдельных норм трудового права. В связи с этим издание правоприменительного акта Федеральной службой в форме соблюдения также не исключает возможности обращения в государственную инспекцию труда с целью возложения на работодателя обязанности не допускать неправомерных действий, противоречащих другим нормам трудового права, в будущем. Например, работодатель может быть обязан государственной инспекцией труда не допускать нарушений законодательства при привлечении к сверхурочной работе работников, выполняющих трудовую функцию в опасных условиях.

Органы Федеральной службы, осуществляющие рассматриваемые виды государственного надзора за соблюдением правил охраны труда, не имеют полномочий по

---

[94] Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде: дисс. канд. юрид. Наук. Пермь. 2003; Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 50. Ст. 4742

признанию недействующими локальных нормативных правовых актов. Сказанное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что они не могут осуществлять деятельность в форме защиты публично-правовых интересов. Несмотря на то, что Федеральная служба имеет полномочия по изданию нормативных правовых актов в сфере экологической, технологической и атомной безопасности, действия по их изданию не могут рассматриваться в качестве формы защиты трудовых прав работников, так как в этом случае могут возникнуть отношения по надзору и контролю за соблюдением законодательства при издании таких актов с участием органов прокуратуры. В свою очередь органы Федеральной службы могут осуществлять надзор за исполнением изданных ими нормативных правовых актов. Однако данный вид деятельности имеет не публично-правовой, а частноправовой характер.

Органы Федеральной службы, осуществляющие горный надзор, энергонадзор, атомный надзор с целью обжалования нормативных правовых актов могут обратиться в прокуратуру. В этом случае возникнут отношения по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры. В рамках этих отношений должностные лица прокуратуры могут опротестовать нормативные правовые акты, противоречащие вышестоящему по юридической силе законодательству. Однако Федеральная служба при осуществлении названных видов надзора не имеет полномочий по осуществлению своей деятельности в форме защиты публично-правовых интересов.

Федеральная служба при осуществлении рассматриваемых видов надзора может осуществлять свою деятельность в форме защиты частноправовых интересов, то есть путем издания правоприменительных актов по защите прав конкретных работников. Очевидно, что правоприменительные акты могут быть изданы органами Федеральной службы только в пределах имеющейся у них компетенции, то есть для устранения нарушений в сфере осуществляемого ими государственного надзора и контроля. При выявлении других нарушений они должны сообщить о них в государственную инспекцию труда и (или) прокуратуру.

В подобной ситуации действия органов Федеральной службы будут выступать в качестве способа возникновения отношений по государственному надзору и контролю соответственно с участием государственной инспекции труда и (или) прокуратуры. Следовательно, их деятельность в форме защиты частноправовых интересов может привести к взаимодействию с другими органами государственного надзора и контроля, в частности, с государственной инспекцией труда и прокуратурой.

Федеральная служба может осуществлять перечисленные виды государственного надзора в смешанной форме, то есть одновременно с защитой прав конкретных работников обеспечивать соблюдение законодательства в отношении неопределенного круга лиц. Например, при выявлении опасности жизни и здоровью работников при использовании электроприборов орган Федеральной службы по энергонадзору может выдать предписание о приостановлении работ с применением электрооборудования, использование которого создает опасность для жизни и здоровья работников. Выдача данного предписания может повлечь защиту прав конкретных работников, которые выполняли трудовую функцию с использованием этого оборудования, а также неопределенного круга работников, которые работают в организации или могут поступить на работу после приостановки работы, для которых применение указанного оборудования также создает опасность. Следует заметить, что приостановка работ, отдельных механизмов, запрет работы структурных подразделений, в целом в организации может происходить без указания в правоприменительном акте конкретных работников, права которых нарушены. Однако и в этом случае, на наш взгляд, деятельность органов Федеральной службы, осуществляющих перечисленные виды надзора, будет протекать в смешанной форме.

Такой вывод можно сделать по следующим причинам. Во-первых, предписание о приостановке будет адресовано конкретному работодателю, который будет обязан

приостановить деятельность, создающую опасность для жизни и здоровья работников. Во-вторых, основанием для выдачи данного предписания является нарушение прав конкретных работников, выполняющих трудовую функцию в условиях, создающих опасность для их жизни и здоровья. Следовательно, этот правоприменительный акт будет адресован конкретным субъектам. Одновременно им будут защищены интересы неопределенного круга лиц, которые могут поступить на работу после приостановки деятельности, создающей опасность для жизни и здоровья работников.

Таким образом, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору имеет в своем ведении следующие виды государственного надзора за соблюдением трудовых прав работников: 1) горный надзор; 2) энергонадзор; 3) атомный надзор.

Осуществление перечисленных видов государственного надзора ограничивается применением правил охраны труда, что призвано оградить работников и иных лиц от воздействия опасных производственных факторов, то есть факторов, которые могут привести к несчастному случаю на производстве.

Сфера действия перечисленных видов государственного надзора, как уже отмечено, имеет ограниченный характер. Поэтому при выявлении этими органами нарушений трудовых прав работников, устранение которых не относится к их компетенции, они вынуждены взаимодействовать с государственной инспекцией труда и прокуратурой, имеющими полномочия по устранению указанных нарушений.

Деятельность Федеральной службы при осуществлении перечисленных видов государственного надзора ограничена двумя формами: 1) защитой частноправовых интересов работника; 2) смешанной формой защиты, предполагающей реализацию прав конкретных работников с одновременным обеспечением правомерного поведения работодателя в отношении неопределенного круга лиц. Отсутствие у органов Федеральной службы возможности осуществлять деятельность в форме защиты публично-правовых интересов также вынуждает их взаимодействовать с государственной инспекцией труда и прокуратурой, имеющими полномочия по защите публично-правовых интересов работников. В связи с этим действия органов Федеральной службы могут выступать в качестве способа возникновения отношений с участием государственной инспекции труда и прокуратуры, которые в рамках этих отношений могут обеспечить публично-правовую защиту работников.

Следовательно, деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по применению норм трудового права, как способ и форма защиты трудовых прав работников, может быть эффективной только при ее взаимодействии с государственной инспекцией труда и прокуратурой. В свою очередь государственная инспекция труда и прокуратура заинтересованы в том, чтобы при осуществлении рассматриваемых видов государственного надзора были устранены нарушения правил охраны труда с применением специальных полномочий органов Федеральной службы. По этой причине государственная инспекция труда, прокуратура могут обращаться в органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с целью устранения нарушений правил охраны труда с применением этими органами специальных полномочий.

Следовательно, взаимодействие Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с органами прокуратуры и государственной инспекции труда должно обеспечивать защиту трудовых прав работников.

§4. Органы государственного надзора в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения в обеспечении защиты трудовых прав работников

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляют органы и учреждения, представляющие собой единую централизованную систему. Система государственного санитарно-эпидемиологического надзора включает в себя: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации; территориальные органы, созданные в установленном законодательством порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, а также в муниципальных образованиях.

Структура органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, их задачи, функции, порядок осуществления деятельности и назначения руководителей устанавливаются положением, утвержденным Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением организациями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, состоящая в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ.

В настоящее время утвержден Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства (Приказ Минздравсоцразвития России от 24.01.2007 г. № 62)[95]. Из данного Административного регламента следует, что в своей деятельности органы санитарно-эпидемиологического надзора руководствуются следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» с последующими изменениями и дополнениями; Федеральным законом от 08.03.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), с последующими изменениями и дополнениями; Федеральным законом от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», с последующими изменениями и дополнениями; Федеральным законом от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», с последующими изменениями и дополнениями; Федеральным законом от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», с последующими изменениями и дополнениями; Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями; Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 322; Положением об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2005 г.[96] Из перечисленных нормативных правовых актов следует, что основными задачами данной службы являются профилактика инфекционных и массовых инфекционных заболеваний населения Российской Федерации, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, гигиеническое воспитание и образование населения[97].

---

[95] Российская газета. 2007. 21 февраля

[96] Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999. № 52-ФЗ; Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996. № 3-ФЗ

[97] Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 02.01.2000. № № 29-ФЗ; Положение об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2005.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает в себя:

контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;

санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдачу предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, виновных в их совершении;

контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой;

проведение санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на установление причин и выявление условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

разработку предложений о проведении санитарно-эпидемиологического надзора;

систематическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на федеральном уровне, государственный учет инфекционных заболеваний, профессиональных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) в связи с вредными воздействиями факторов среды обитания в целях формирования государственных информационных ресурсов[98].

Органы санитарно-эпидемиологического надзора имеют право принимать различные меры реагирования на выявленные нарушения, устранение которых отнесено к их компетенции, они могут участвовать в формировании основных направлений государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения[99].

Должностные лица, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право: 1) получать от государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 2) беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, должностными лицами и работниками, выполняющими в организации управленческие функции, санитарного законодательства и выполнения на указанных объектах санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий; 3) проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов; 4) проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам; 5) проводить отбор для исследований проб воздуха, воды и почвы; 6) проводить изменения факторов среды обитания в целях установления соответствия таких факторов санитарным правилам; 7) составлять протоколы о нарушениях санитарного законодательства; 8) при выявлении нарушений санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых инфекционных заболеваний (отравлений), выдавать индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам обязательные для исполнения ими предписания.

---

[98] Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.12.2001. № 196-ФЗ (с доп. 09.05.2005 № 45-ФЗ). М.: Ось-89, 2005. Ст. 44. с. 30

[99] Василичев С.Ф. Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдение трудового законодательства. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2000

Предписания должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, подлежат немедленному исполнению, если они выданы по следующим вопросам: а) об устранении выявленных нарушений санитарных правил; б) о прекращении реализации, не соответствующей санитарным правилам и не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции; в) о проведении дополнительных санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий; г) о проведении лабораторного обследования граждан, контактирующих с больными инфекционными заболеваниями и медицинского наблюдения за этими гражданами; д) о выполнении работ по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в очагах инфекционных заболеваний, а также на территориях и в помещениях, где сохраняются условия для возникновения и распространения инфекционных заболеваний. Нельзя не заметить, что в действующем законодательстве отсутствуют правила, регламентирующие вступление в законную силу предписаний органов санитарно-эпидемиологического надзора, а также их принудительного исполнения. Данный пробел, по нашему мнению, должен быть устранен.

По общему правилу правоприменительные акты должны вступать в законную силу после прохождения установленных процессуальным законодательством процедур, то есть истечения установленного срока на обжалование или признания его законным и обоснованным вышестоящим должностным лицом либо органом, к компетенции которого отнесено рассмотрение жалобы на данный правоприменительный акт. На наш взгляд, аналогичные правила могут быть закреплены в законодательстве с целью регламентации вступления в законную силу предписаний органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Принудительное исполнение этих предписаний, полагаем, должно происходить по правилам исполнительного производства. Поэтому в принудительном порядке должны исполняться только вступившие в законную силу предписания за исключением тех, которые подлежат немедленному исполнению.

Однако индивидуальные предприниматели и юридические лица имеют право обжаловать любые действия (бездействия) должностных лиц санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе по выдаче предписаний, подлежащих немедленному исполнению, вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган, а также в судебном порядке. При рассмотрении таких жалоб на должностных лицах государственного санитарно-эпидемиологического надзора лежит обязанность по доказыванию законности и обоснованности принятых ими решений[100].

Признание действий должностных лиц санитарно-эпидемиологического надзора незаконными и (или) необоснованными позволяет индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам предъявить исковые требования к соответствующему органу санитарно-эпидемиологического надзора о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями[101].

Перечисленным правам должностных лиц, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор, корреспондируют обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по исполнению их законных требований по устранению нарушений санитарно-эпидемиологических норм и правил.

При осуществлении мероприятий по государственному санитарно-эпидемиологическому надзору должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Министерства здравоохранения и социального развития РФ независимы и подчиняются только закону. Однако и на деятельность по государственному санитарно-эпидемиологическому надзору требования ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» распространяются частично[102].

---

[100] Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М.: ООО «Журнал «Управление Персоналом». 2005. с. 947

[101] Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 09.05.2005 № 45-ФЗ

[102] Миронов В.И. Обуздание инспектора законом // Трудовое право. 2001. № 4. с. 7-26.

Исключения из этого правила даны в названном Федеральном законе. В частности, положения этого Федерального закона не применяются при выдаче предписаний должностными лицами государственного санитарно-эпидемиологического надзора, которые подлежат немедленному исполнению, поскольку устранение нарушений, которые фигурируют в таких предписаниях, связано с повышенной опасностью для окружающих. Данный Федеральный закон не распространяется и на государственный санитарно-эпидемиологический надзор на железнодорожном транспорте, а также на мероприятия по санитарно-карантинному, карантинному, фитосанитарному и ветеринарному контролю в пунктах перехода государственной границы РФ. Однако и в перечисленных случаях лица, в отношении которых проводятся мероприятия по санитарно-эпидемиологическому надзору, также имеют право: 1) непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по санитарно-эпидемиологическому надзору, давать объяснения по вопросам, касающимся предмета данного контроля; 2) получать информацию; 3) знакомиться с результатами мероприятий по санитарно-эпидемиологическому надзору; 4) обжаловать действия (бездействия) должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в установленном законодательством порядке.

В остальных случаях при проведении мероприятий по санитарно-эпидемиологическому надзору следует руководствоваться положениями ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и перечисленных нормативных правовых актов.

Таким образом, особый характер деятельности по санитарно-эпидемиологическому надзору не позволяет применить к ней в полном объеме названный Федеральный закон. Однако отдельные его положения могут быть использованы и в случаях, когда установленные им правила по проведению мероприятий по государственному контролю (надзору) не применяются. В подобных ситуациях отдельные требования этого Федерального закона могут быть применены по аналогии.

Названный орган может осуществлять совместную деятельность по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, например, при проведении совместных проверок, а также при расследовании фактов профессиональных заболеваний и длительного воздействия неблагоприятных условий производства на организм.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что использование государственными органами своих полномочий при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора и контроля происходит во взаимодействии с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, в частности с прокуратурой и государственной инспекцией труда.

Анализ законодательства, регламентирующего деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора, позволяет сделать вывод о том, что предметом его осуществления является применение санитарных правил, которые призваны предотвратить воздействие на человека вредных факторов, оказывающих, как правило, длительное воздействие на окружающий мир, тогда как органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляют свою деятельность с применением правил охраны труда, призванных оградить работников от воздействия опасных факторов, действие которых может привести к мгновенному несчастному случаю на производстве. В связи с этим органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора и органы названной Федеральной службы также должны осуществлять деятельность по защите трудовых прав работников во взаимодействии, сообщая друг другу сведения о выявленных нарушениях, устранение которых не относится к компетенции органа, выявившего нарушение, но должно быть устранено одним из этих органов, которому поступило сообщение от другого органа, не имеющего полномочий для устранения выявленного им нарушения трудовых прав работников.

Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут осуществлять свою деятельность в форме использования принадлежащих им прав. В

частности, они могут использовать право на издание нормативных правых актов, в том числе санитарных норм и правил, обязательных для исполнения неопределенным кругом лиц. Издание таких актов не будет приводить к надзору за соблюдением законодательства при осуществлении данного вида деятельности со стороны органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Хотя указанные органы будут осуществлять надзор за соблюдением законодательства при их применении. Однако контроль за соответствием деятельности требованиям закона при издании нормативных правовых актов призваны осуществлять органы прокуратуры. Поэтому действия по изданию нормативных правовых актов выступают в качестве способа возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры.

Использование органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора правоприменительных полномочий приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю с их участием, в этих отношениях они могут возлагать на работодателя предусмотренные законодательством обязанности в пределах имеющейся у них компетенции.

Следовательно, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут осуществлять деятельность в форме исполнения, что предполагает возложение на конкретных работодателей обязанностей по устранению нарушений трудовых прав работников. Например, названные органы могут возложить обязанность на работодателя по обеспечению работников индивидуальными средствами, необходимыми для исполнения ими трудовой функции.

Сфера санитарно-эпидемиологического надзора ограничена применением санитарных правил. Поэтому деятельность органов, осуществляющих данный надзор, ограничена организациями, применяющими указанные нормы и правила. При выявлении других нарушений трудовых прав работников органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора обязаны сообщить о них должностным лицам, имеющим полномочия по их устранению. В частности, в государственную инспекцию труда, в прокуратуру, в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут осуществлять свою деятельность в форме соблюдения, то есть путем издания правоприменительного акта с возложением на работодателя обязанности воздерживаться от неправомерного поведения. Такие правоприменительные акты издаются органами санитарно-эпидемиологического надзора не только для устранения конкретных нарушений санитарных норм и правил, но и с целью недопущения их работодателем в будущем. Особенностью применения санитарных норм и правил является их распространение на неопределенный круг лиц, которые состоят с работодателем в трудовых отношениях и могут вступить в такие отношения в будущем. Поэтому издание правоприменительного акта об устранении конкретных нарушений санитарных норм и правил призвано обеспечить правомерное поведение работодателя в будущем. В связи с этим возложение на работодателя обязанности не совершать неправомерных действий следует признать основной формой деятельности органов санитарно-эпидемиологического надзора.

Весьма трудно определить возможности осуществления органами санитарно-эпидемиологического надзора деятельности в форме защиты публично-правовых интересов, то есть в защиту неопределенного круга лиц без устранения конкретных нарушений санитарных норм и правил. С одной стороны, органы санитарно-эпидемиологического надзора могут издавать нормативные правовые акты, что является осуществлением публичных полномочий. Однако данный вид деятельности порождает отношения по надзору за ее осуществлением без участия органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора, поскольку контроль за их деятельностью при издании нормативных правовых актов осуществляют органы прокуратуры. В связи с чем

нельзя признать, что эта деятельность носит публично-правовой характер в рамках отношений по государственному надзору и контролю. С другой стороны, деятельность этих органов в основном осуществляется в виде издания правоприменительных актов, направленных не только на устранение конкретных нарушений санитарных норм и правил, но и на обеспечение правомерного поведения работодателей в будущем. В связи с этим на работодателя может быть возложена обязанность по изданию локальных нормативных правовых актов, призванных обеспечить соблюдение санитарных норм и правил в будущем. Издание такого акта на основании предписания органа санитарно-эпидемиологического надзора, на наш взгляд, может рассматриваться как осуществление им деятельности в публично-правовой форме. В этом случае правоприменительный акт органа государственного надзора и изданный на его основании локальный нормативный акт работодателя могут быть направлены исключительно на защиту неопределенного круга лиц. Поэтому, по нашему мнению, отсутствие у государственных органов санитарно-эпидемиологического надзора полномочий по признанию локальных нормативных актов недействующими все же не позволяет сделать вывод о том, что они не могут осуществлять деятельность в защиту публично-правовых интересов. Издание правоприменительного акта этими органами с возложением на работодателя обязанности не допускать нарушений санитарных норм и правил в будущем, которую он может исполнить изданием локального нормативного правового акта, полагаем, позволяет говорить о том, что органы санитарно-эпидемиологического надзора могут осуществлять деятельность в форме защиты публично-правовых интересов в рамках отношений по государственному надзору и контролю.

Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут осуществлять свою деятельность в форме защиты частноправовых интересов. Данная форма предполагает издание правоприменительного акта по устранению конкретных нарушений санитарных норм и правил, а также прав работников. Однако, как уже отмечалось, устранение конкретного нарушения и восстановление прав отдельных работников не может рассматриваться как выполнение органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора своих функций в полном объеме, поскольку они призваны обеспечить правомерное поведение работодателей в будущем. Поэтому в чистом виде данная форма органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора не должна использоваться; они, наряду с устранением нарушений прав конкретных работников, обязаны указать в правоприменительном акте меры, которые работодатель должен принять с целью недопущения нарушений санитарных норм и правил в будущем.

В связи с изложенным, на наш взгляд, можно сделать вывод, что основной формой деятельности органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора являются смешанная форма защиты прав и интересов работников. Издание правоприменительного акта органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора об устранении нарушений прав конкретных работников сопровождается возложением на работодателя обязанности не допускать нарушений санитарных норм и правил в будущем по отношению к неопределенному кругу работников. Наличие правоприменительного акта с таким содержанием и позволяет, по нашему мнению, сделать вывод о том, что смешанная форма является основной при осуществлении органами санитарно-эпидемиологического надзора своей деятельности в рамках отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Таким образом, деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора, входящих в Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ограничивается применением санитарных норм и правил.

Поэтому при выявлении этими органами других нарушений норм трудового права они вынуждены обращаться в органы государственного надзора и контроля, имеющие

полномочия по их устранению, в частности в государственную инспекцию труда, прокуратуру, Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Следовательно, государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права перечисленные органы осуществляют во взаимодействии. Основной особенностью деятельности органов санитарно-эпидемиологического надзора является ее оформление правоприменительными актами, направленными не только на устранение нарушений прав конкретных работников, но и на обеспечение правомерного поведения работодателей в будущем по отношению к неопределенному кругу работников. Поэтому деятельность этих органов в основном осуществляется в смешанной форме, то есть путем издания предписаний об устранении нарушений трудовых прав конкретных работников с одновременным возложением на работодателя обязанности не допускать подобных нарушений в будущем по отношению к неопределенному кругу работников. В связи с этим деятельность названных органов в защиту частноправовых интересов не может быть признана выполнением ими своих функций в полном объеме. Тогда как защита публично-правовых интересов может быть осуществлена этими органами путем выдачи работодателю предписания, исполнение которого предполагает издание локального нормативного правового акта.

Таким образом, взаимодействие органов санитарно-эпидемиологического надзора с другими органами государственного надзора и контроля должно служить устранению нарушений прав и законных интересов работников.

Завершая вопрос о взаимодействии органов государственного надзора и контроля можно сделать вывод о том, что такое взаимодействие призвано компенсировать отсутствие полномочий у органа государственного надзора и контроля, выявившего нарушения трудовых прав, путем обращения в орган, к компетенции которого относится устранение данного нарушения.43 142

ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ

§1. Полномочия государственных органов по надзору и контролю, их виды

В теории государства и права под реализацией полномочий государственных органов принято понимать издание этими органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов, осуществление ими надзора и контроля за строгим и неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, обеспечение защиты этих требований от нарушений путем применения установленных законодательством мер, в том числе в необходимых случаях, и мер государственного принуждения[103]. Государственный надзор и контроль является одним из видов проявления государством властных полномочий. Из приведенного определения государственно-властных полномочий можно сделать вывод о том, что они включают в себя совокупность мер, которые может использовать соответствующий государственный орган для выполнения возложенных на него функций.

Государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников является одной из функций государства. В ст. 2 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина провозглашены высшей ценностью; их признание, соблюдение и защита отнесены к обязанностям государства. В ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина названы непосредственно действующими, они должны определять

[103] Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М.: ООО «Издательство Проспект», 2006. с. 345.

смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти. Сказанное в полной мере относится к правам и свободам человека и гражданина в сфере труда. Органы государственного надзора и контроля осуществляют свою деятельность, реализуя функции исполнительной власти. Поэтому смыслом и содержанием их деятельности является защита прав и свобод человека и гражданина. Применительно к теме исследования сказанное означает защиту трудовых прав и законных интересов физических лиц, вступивших или имеющих намерение вступить в трудовые отношения. Следовательно, деятельность государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права должна быть подчинена перечисленным конституционным требованиям, что предполагает защиту прав и свобод человека и гражданина при ее осуществлении. В связи с изложенным, на наш взгляд, полномочия перечисленных государственных органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, могут быть определены как совокупность мер, которые эти органы могут использовать для защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере труда. Применение этих мер предполагает соответствующее процессуальное оформление, что позволяет признать государственный надзор и контроль не только способом, но и процессуальной формой защиты трудовых прав работников.

Полномочия государственных органов по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников перечислены в нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность.

На наш взгляд, перечень полномочий государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, данный в содержании действующего законодательства, не является исчерпывающим. Органы государственного надзора, исходя из приоритета прав и свобод человека и гражданина, могут принимать любые не запрещенные законодательством меры с целью защиты трудовых прав работников. Например, по ходатайству работника, обратившегося в суд, может быть проведена экспертиза органом государственного надзора за соблюдением норм трудового права. Результаты такой экспертизы могут стать доказательством по гражданскому делу. Заключение государственного органа по надзору и контролю может быть положено в основу судебного решения о восстановлении нарушенных прав работника. Очевидно, что в данном случае государственный орган надзора и контроля выступает в защиту трудовых прав работников, используя полномочия, которые прямо не предусмотрены в нормативных правовых актах, регламентирующих его деятельность. Однако применение этого способа защиты трудовых прав не противоречит законодательству. Следовательно, конституционный смысл и содержание деятельности органов исполнительной власти по защите трудовых прав работников путем осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, позволяет применять для устранения нарушений трудовых прав работников полномочия, которые прямо не предусмотрены в законодательстве, но не противоречат его содержанию. Сказанное, по нашему мнению, позволяет полномочия государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права классифицировать в зависимости от того, имеется ли соответствующее полномочие в содержании действующего законодательства или оно применяется в силу того, что может быть признано необходимым для восстановления нарушенного права работника способом, использование которого не противоречит законодательству. В связи с изложенным могут быть выделены следующие виды полномочий государственных органов по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников: 1) полномочия, прямо предусмотренные законодательством; 2) полномочия, применение которых не противоречит законодательству. Однако следует заметить, что полномочия второго вида могут быть применены исключительно для достижения конституционно значимых целей, то есть для обеспечения непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина в сфере труда.

Полномочия государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права могут быть правотворческими и правоприменительными. Реализация правотворческих полномочий предполагает издание нормативных правовых актов, которые распространяются на неопределенный круг лиц. Правотворческими полномочиями обладают Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, находящиеся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Действия по изданию нормативных правовых актов названными органами приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников с участием органов прокуратуры. Хотя надзор и контроль за соблюдением требований этих актов могут осуществлять органы, издавшие данные акты, а также другие государственные органы, обладающие соответствующими полномочиями, в частности, государственная инспекция труда, органы прокуратуры.

Реализация правоприменительных полномочий предполагает издание правоприменительных актов об устранении нарушений трудовых прав конкретных работников, а в ряде случаев и правоприменительных актов о недопустимости неправомерного поведения в будущем. Исполнение правоприменительных актов контролируется органами, которые выдали такие акты работодателю.

В связи с изложенным можно выделить полномочия по государственному надзору и контролю за изданием и соблюдением нормативных правовых актов, а также полномочия по контролю исполнения правоприменительных актов. В данном случае критерием классификации выступает вид деятельности государственного органа по надзору и контролю (правотворческая или правоприменительная), а также вид правового акта, которым оформляются результаты данной деятельности (нормативные правовые акты либо правоприменительные акты).

Полномочия органов государственного надзора за соблюдением норм трудового права могут быть классифицированы в зависимости от того, для решения каких задач они могут быть использованы. По этому критерию, по нашему мнению, можно выделить следующие виды полномочий.

Во-первых, полномочия, которые могут быть использованы для выявления нарушений трудовых прав работников. К числу таких полномочий следует отнести право органов государственного надзора и контроля осуществлять проверки работодателей на предмет выявления нарушений трудовых прав работников. Реализация этих полномочий приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, то есть они выступают в качестве способа их возникновения. В рамках этих отношений государственные органы могут осуществлять деятельность по выявлению нарушений трудовых прав работников. Если в результате этой деятельности такие нарушения не обнаружены, то государственный орган не может реализовать другие виды полномочий. Однако в том случае, когда при ее осуществлении (например, при проведении плановой проверки) выявлены локальные нормативные правовые акты, противоречащие законодательству, государственный орган должен использовать предусмотренные законодательством меры для устранения выявленных нарушений, то есть использовать полномочия, имеющие другое целевое назначение.

Во-вторых, по рассматриваемому критерию могут быть выделены полномочия, применяемые для устранения выявленных нарушений трудовых прав работников. Реализация этих полномочий происходит путем выдачи обязательного для работодателя правоприменительного акта. Следовательно, такие полномочия требуют надлежащего процессуального оформления. Поэтому использование данных полномочий следует, на наш взгляд, квалифицировать как защиту трудовых прав работников в форме государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Отношения по государственному надзору и контролю могут заканчиваться реализацией данного вида

полномочий, что предполагает устранение работодателем выявленных государственным органом нарушений трудовых прав работников. Хотя данных полномочий недостаточно для того, чтобы обеспечить правомерное поведение работодателя в будущем. Нами отмечалось, что специальные органы государственного надзора и контроля, применяющие нормы по охране труда и санитарные нормы и правила, в основном осуществляют свою деятельность в смешанной форме. В связи с этим использование данными органами полномочий по устранению конкретных нарушений норм трудового права не позволяет им выполнить возложенные на них законодательством функции, поскольку они должны обеспечить правомерное поведение работодателя в будущем, то есть использовать меры, призванные исключить возможность аналогичных нарушений прав работников. Поэтому возникает необходимость использовать другой вид полномочий.

В-третьих, в зависимости от решаемых задач при применении полномочий государственными органами надзора и контроля могут быть выделены меры, направленные на обеспечение правомерного поведения работодателей в будущем. К числу таких полномочий следует отнести возложение на работодателя обязанностей по соблюдению трудовых прав работников в будущем.

Например, возложение на работодателя обязанности по обеспечению всех работников, выполняющих трудовую функцию под воздействием вредных или опасных факторов, индивидуальными средствами защиты в соответствии с законодательством, призванным нивелировать воздействие указанных факторов на здоровье работников. К полномочиям данного вида, полагаем, могут быть отнесены права органов государственного надзора и контроля по привлечению лиц, виновных в нарушении трудовых прав работников, к установленным законодательством мерам ответственности. Очевидно, что применение мер ответственности призвано не только выполнять карательную функцию по отношению к работодателю, допустившему нарушение, но и обеспечивать правомерное поведение работодателя в будущем, поскольку за аналогичные нарушения он может быть привлечен к более строгим мерам ответственности. Нельзя не заметить, что применение мер ответственности органами государственного надзора и контроля выходит за рамки применения норм трудового права. Государственные органы могут применять к представителям работодателя меры административной ответственности, а органы прокуратуры — привлекать к уголовной ответственности. В этом случае возникают отношения, которые входят в предмет других отраслей права. Хотя меры административной и уголовной ответственности могут способствовать как устранению нарушений трудовых прав работников, так и правомерному поведению работодателей в будущем. Но при этом органы государственного надзора и контроля — например, прокуратура, могут требовать привлечения лиц, виновных в нарушении трудовых прав работников к дисциплинарной, а также к материальной ответственности. В подобной ситуации будут возникать отношения, входящие в предмет трудового права, в которых реализуются полномочия, призванные устранить нарушения трудовых прав работников и обеспечить правомерное поведение работодателя в будущем.

Государственные органы по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права используют совокупность рассмотренных полномочий с целью защиты трудовых прав работников.

Полномочия могут быть классифицированы в зависимости от того, какой орган использует их для устранения нарушений трудовых прав. По этому критерию можно выделить следующие виды полномочий государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

Во-первых, полномочия органов прокуратуры. К полномочиям органов прокуроры по выявлению нарушений трудовых прав работников могут быть отнесены следующие меры, которые используются для восстановления прав работников. Право прокурора при осуществлении возложенных на него функций по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения любых органов и

организаций в соответствии со своей компетенцией, запрашивать документы и материалы, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, требовать от руководителей и других должностных лиц предоставления необходимых документов, материалов статистических и иных сведений, проводить проверки по поступившим в органы прокуратуры материалам и сообщениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. Прокурор может вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Если перечисленные меры привели к выявлению нарушений трудовых прав работников, органы прокуратуры могут использовать полномочия по устранению выявленных ими нарушений.

С целью устранения нарушений трудовых прав работников органы прокуратуры могут использовать следующие полномочия. Прокурор может опротестовать противоречащие закону нормативные правовые акты.

С требованием о признании таких актов недействующими прокурор может обратиться в суд или в арбитражный суд. Прокурор или его заместитель также вправе принести протест на противоречащий закону нормативный правовой акт в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Прокурор может вносить представление об устранении нарушений закона при издании работодателями правоприменительных актов. Такие нарушения могут быть устранены путем выдачи работодателю представления об устранении допущенных им нарушений. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, и о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Нельзя не заметить, что действующее законодательство не регламентирует порядок вступления в законную силу представлений прокурора, а также их принудительного исполнения. На наш взгляд, этот пробел в законодательстве должен быть восполнен.

С целью обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем прокурор может реализовать следующие полномочия. Прокурор вправе возбудить уголовное дело или производство об административном правонарушении, а также требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной, установленной законом ответственности, в частности к дисциплинарной и (или) материальной ответственности. Принятие перечисленных мер призвано не только выступать в качестве наказания за допущенные нарушения трудовых прав работников, но и призвано гарантировать правомерное поведение работодателя в будущем, так как за аналогичное правонарушение он может быть подвергнут более строгим мерам ответственности. Для обеспечения правомерного поведения работодателя прокурор может вынести предостережение о недопустимости нарушения трудовых прав работников. Невыполнение этого предостережения также может стать основанием для привлечения к установленным законодательством мерам ответственности с учетом того, что правонарушение носит умышленный характер, поскольку не исполнено предостережение прокурора.

Во-вторых, по рассматриваемому критерию могут быть выделены полномочия государственной инспекции труда.

К полномочиям государственной инспекции труда по выявлению нарушений трудовых прав работников могут быть отнесены следующие меры. Государственный инспектор труда имеет право беспрепятственно, в любое время суток при наличии удостоверения установленного образца, посещать в целях проведения инспекции организации любой организационно-правовой формы, осуществлять в установленном порядке проверки и расследование причин нарушений законодательства о труде и охране труда, запрашивать и безвозмездно получать от руководителей и иных должностных лиц организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления,

работодателей (их представителей) документы, объяснения, информацию, необходимые для осуществления своих полномочий. Государственные инспекторы по охране труда наряду с перечисленными полномочиями могут изымать для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ при условии уведомления об этом работодателя. Выявление нарушений трудовых прав работников с использованием перечисленных полномочий позволяет государственным инспекторам труда принимать соответствующие меры для их устранения.

С целью устранения нарушений трудовых прав работников государственная инспекция труда может использовать следующие полномочия. Государственный инспектор труда может предъявлять работодателям (их представителям) обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений законодательства о труде и охране труда, о восстановлении нарушенных прав граждан. Неисполнение таких предписаний позволяет государственному инспектору внести предложения о привлечении лиц, виновных в умышленных нарушениях, к дисциплинарной ответственности или об отстранении их в установленном порядке от должности. В этом случае предписание выступает в качестве доказательства умышленного нарушения трудовых прав работников. При выявлении нарушений требований охраны труда, которые создают угрозу жизни и здоровью работников, до устранения этих нарушений инспектор по охране труда может приостанавливать работу отдельных производственных подразделений и оборудования, а также организаций. На наш взгляд, следует в очередной раз отметить, что в действующем законодательстве отсутствуют правила, регламентирующие вступление в законную силу и принудительное исполнение правоприменительных актов государственной инспекции труда. Данный пробел также, полагаем, должен быть восполнен.

С целью обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем государственный инспектор труда может реализовать свои полномочия в виде привлечения к административной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о труде и охране труда. Также государственный инспектор труда по результатам проверок может передавать материалы по фактам нарушений законодательства о труде и охране труда в органы, имеющие полномочия по привлечению виновных лиц к уголовной ответственности, а также возбуждать в судебном порядке административное производство по привлечению лиц, допустивших неоднократное нарушение трудовых прав работников, к административной ответственности в виде дисквалификации.

С целью обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем инспектор по охране труда имеет право выдавать разрешения на строительство, реконструкцию, техническое переоснащение производственных объектов, производство и внедрение новой техники, внедрение новых технологий; при проведении предупредительного надзора с целью предотвращения отступлений от проектов, ухудшающих условия труда, снижающих его безопасность, выдавать заключения о возможности принятия в эксплуатацию новых или реконструируемых производственных объектов. Выявление несоответствия средств индивидуальной и коллективной защиты, которые не имеют сертификата соответствия, позволяет инспектору по охране труда запретить производство и использование таких средств.

В-третьих, по рассматриваемому критерию могут быть выделены полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, которая осуществляет деятельность по горному надзору, энергонадзору и атомному надзору.

К полномочиям органов горного надзора по выявлению нарушений трудовых прав работников, отнесены следующие меры по восстановлению нарушенных прав. С этой целью органы горного надзора имеют право запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к их компетенции, проводить необходимые проверки, расследования, организовывать проведение экспертиз, исследований, испытаний, анализов.

Для устранения нарушений трудовых прав работников органы горного надзора могут использовать следующие полномочия. Выдавать обязательные для исполнения указания (предписания) по устранению выявленных нарушений, правил и норм по безопасному ведению работ, хранению и использованию взрывчатых материалов. Привлекать специалистов для проведения независимых экспертиз и разработок, связанных с безопасностью производств, объектов и работ, рациональным использованием и охраной недр.

С целью возложения на работодателя обязанностей по соблюдению трудовых прав работников в будущем, органы горного надзора могут использовать следующие полномочия. Органы горного надзора вправе выдавать обязательные для исполнения предписания о приостановке работ, которые ведутся с нарушениями правил и норм безопасности и охраны недр. Инспектор имеет право привлекать в установленном законодательством порядке должностных лиц к административной ответственности за нарушение правил охраны труда. Также в случае необходимости органы горного надзора могут передавать материалы в следственные органы для решения вопроса о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности.

К полномочиям органов, осуществляющих энергонадзор по выявлению нарушений трудовых прав, можно отнести следующие меры. Должностные лица, осуществляющие государственный энергетический надзор, имеют полномочия принимать участие в расследовании обстоятельств и причин несчастных случаев, связанных с эксплуатацией электрических и теплоиспользующих установок. Беспрепятственно входить в любое время суток в помещения электрических и теплоиспользующих установок по предъявлении служебного удостоверения, проводить проверки соблюдения правил охраны труда в пределах имеющейся у них компетенции.

С целью устранения нарушений трудовых прав работников органы энергонадзора могут использовать следующие полномочия. Выдавать обязательные для всех организаций предписания о ликвидации нарушений правил устройства электрических установок, технической эксплуатации электрических и теплоиспользующих установок, техники безопасности при их эксплуатации, а также правил пользования электрической и тепловой энергии. Давать организациям обязательные для исполнения предписания об установке приборов учета, систем контроля и регулирования расхода электрической и тепловой энергии. Также они могут проверять соответствие проектов новых и реконструируемых электрических и теплоиспользующих установок действующим правилам техники безопасности при эксплуатации этих установок, требованиям рационального использования энергии и выдавать должностным лицам предписания об устранении выявленных нарушений.

Органы энергонадзора имеют полномочия, направленные на обеспечение правомерного поведения работодателя в будущем. К числу таких полномочий следует отнести прежде всего требования от руководителей организаций немедленного отключения электрических и теплоиспользующих установок в связи с обнаружением нарушений, которые могут привести к аварии, пожару или представляют опасность для жизни и здоровья людей.

Органы атомного надзора также осуществляют полномочия по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права.

К числу полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников можно отнести проведение инспекций на поднадзорных объектах. С целью выявления нарушений трудовых прав органы атомного надзора могут получать необходимые объяснения, справки и сведения по вопросам, относящимся к предмету государственного надзора. Также они вправе получать от руководителей и других должностных лиц государственных органов исполнительной власти, организаций, воинских частей необходимые документы по состоянию безопасности, учета и контроля ядерных материалов на поднадзорных объектах и иные материалы. Названные органы могут

заслушивать должностных лиц государственных органов исполнительной власти по вопросам соблюдения ими соответствующих требований законодательства, правил и норм по ядерной и радиационной безопасности.

С целью устранения нарушений трудовых прав работников органы атомного надзора могут выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений, условий действия разрешений (лицензий), требований правил и норм по ядерной и радиационной безопасности, а также причин и условий, приводящих к таким нарушениям. Они также вправе контролировать соблюдение условий выданных разрешений (лицензий) и исполнение предписаний.

С целью обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем органы атомного надзора могут использовать следующие полномочия. Органы атомного надзора могут приостанавливать или прекращать действие выданных разрешений (лицензий) на право ведения разрешенной деятельности в случае выявления нарушений законодательства, относящегося к использованию атомной энергии, ядерных материалов и радиоактивных веществ. Также они могут запретить применение изделий и технологий, не обеспечивающих ядерную и радиационную безопасность персонала, населения и окружающей среды.

Кроме того, перечисленные государственные органы могут применять меры административной ответственности, а также передавать материалы о выявленных нарушениях в органы прокуратуры для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности.

В-четвертых, по рассматриваемому критерию могут быть выделены полномочия органов санитарно-эпидемиологического надзора. В пределах своей компетенции органы санитарно-эпидемиологического надзора могут беспрепятственно посещать территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, в целях проверки соблюдения индивидуальными предпринимателями, должностными лицами и работниками санитарного законодательства и выполнения на указанных объектах санитарно-эпидемиологических (профилактических) мероприятий, получать от государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов. Перечисленные меры позволяют этим органам выявить нарушения санитарных норм и правил.

С целью устранения нарушений трудовых прав органы санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют следующие полномочия. Должностные лица этих органов могут выдавать обязательные для исполнения предписания при выявлении нарушений санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых инфекционных заболеваний (отравлений). Также они могут составлять протоколы о нарушениях санитарного законодательства.

С целью обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем органы санитарно-эпидемиологического надзора могут привлекать лиц, виновных в нарушении санитарных норм и правил, к административной ответственности; они также могут требовать привлечения этих лиц к дисциплинарной и (или) материальной ответственности. При выявлении признаков уголовно наказуемых деяний органы санитарно-эпидемиологического надзора могут обратиться в прокуратуру для решения вопроса об их привлечении к уголовной ответственности.

Полномочия государственных органов по надзору за соблюдением норм трудового права могут быть классифицированы и по другим критериям. На наш взгляд,

целесообразно выделять общие и специальные полномочия органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением трудовых прав работников.

Общими полномочиями, полагаем, могут быть названы такие из них, которые не имеют каких-либо особенностей при реализации для защиты трудовых прав работников. Общие полномочия могут быть признаны таковыми в силу того, что они имеют общий характер при осуществлении деятельности по надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников.

В свою очередь специальные полномочия имеют особенности при их использовании для защиты трудовых прав работников. По нашему мнению, можно выделить следующие критерии для определения специальных полномочий: 1) наличие специального объекта государственного надзора и контроля; 2) наличие специальных полномочий для устранения нарушений трудовых прав работников; 3) наличие органов, обладающих специальными полномочиями. Каждый из перечисленных критериев может быть использован для признания полномочий государственных органов специальными. Тогда как отсутствие указанных критериев позволяет признать полномочия общими.

Следовательно, специальные полномочия отличаются от общих по перечисленным критериям, которые, на наш взгляд, имеют правовое значение.

§2. Общие полномочия государственных органов надзора и контроля по соблюдению трудовых прав работников

Общие полномочия характеризуются тем, что они могут быть использованы органами государственного надзора для устранения любых нарушений трудовых прав работников, они не имеют особенностей при реализации, которые позволяли бы отнести их к специальным полномочиям. Деление полномочий на общие и специальные отражает самостоятельность трудового права как отрасли. Одной из главных особенностей данной отрасли права называют единство и дифференциацию в регулировании отношений, входящих в ее предмет[104]. Единство и дифференциация проявляется не только при создании норм трудового права, но и при их реализации.

Государственные органы по надзору и контролю обеспечивают реализацию норм трудового права. Поэтому деятельность этой системы органов также имеет непосредственную связь с единством и дифференциацией правового регулирования трудовых отношений. Очевидно, что правовое регулирование включает в себя правоприменительную деятельность[105].

---

[104] Трудовое право России: Учебник / под.ред. А.М. Куренного. М.: Юристъ, 2004. с. 30-31; Александров Н.Г. Советское трудовое право: Учебник для юридических факультетов и институтов. 3-е изд., испр. и доп. М.: Госюриздат, 1961; Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10.; Бегичев Б.К. Субъективная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве // В сб. ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 2. 1964. № 10.; Волегов Ю.Б. Значение дифференциации трудового права // Советское государство и право. 1982. № 1; Головина С.Ю. Основания и пределы дифференциации трудового права // В сб. Российское трудовое право на рубеже тысячелетий. СПб., 2001; Гусов К.Н. Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 3-е изд. М., 2001; Снигирева И.О. К вопросу об отраслевой дифференциации советского трудового законодательства // Советское государство и право. 1964. № 10; Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М., 2003; Трудовое право: Учебник / под ред. О.В. Смирнова. 5-е изд., 2006; Советское трудовое право: Учебник / под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. М., 1982; Трудовое право: Учебник / Под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2002; Догадов В.М. Советское трудовое право и его предмет // Вестник ЛГУ. 1965. № 5; Трудовое право. Учебник / Под. Общ. Ред. Ю.П. Орловского, А.Ф. Нуртдиновой. М., 2004; Халдеева Н.В. Единство и дифференциация правового регулирования труда // Трудовое прав. 2003. № 4. с. 51; Сошникова Т.А. Трудовое право России в схемах и таблицах. М.: МосГУ, 2004; Сошникова Т.А. Прекращение трудового договора // Кадровик. 2002. № 5.

[105] Алексеев С.С. Механизм правового регулирования, Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. С. 607; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. с. 50

Органы государственного надзора призваны не только применять нормы трудового права, но и обеспечивать их соблюдение работодателями. В связи с этим деятельность по государственному контролю и надзору призвана обеспечить реализацию единства и дифференциации при правоприменении. Итак, единство и дифференциация проявляется в правоприменительной деятельности органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников. Применение единства и дифференциации в правоприменительной деятельности предполагает наличие соответствующих полномочий, которые должны обеспечивать единство, то есть общее правовое регулирование, а также дифференциацию, то есть специальное правовое регулирование. Сказанное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что деление полномочий органов государственного надзора и контроля на общие и специальные имеет в своем основании единство и дифференциацию в правовом регулировании трудовых отношений. Общие полномочия в этом случае призваны в первую очередь обеспечивать единство в правовом регулировании. Тогда как специальные полномочия могут быть использованы для обеспечения дифференциации в правовом регулировании трудовых отношений. Конечно, общие полномочия могут быть использованы при реализации прав, которые отражают дифференциацию в правовом регулировании труда. Однако таких полномочий зачастую бывает недостаточно для обеспечения их реализации. По этой причине наряду с общими используются специальные полномочия для реализации трудовых прав работников, отражающих дифференциацию в правовом регулировании труда. Следовательно, общие полномочия призваны обеспечивать как единство, так и дифференциацию в правовом регулировании трудовых отношений. В свою очередь специальные полномочия применяются для защиты трудовых прав работников, которые отражают дифференциацию в правовом регулировании труда. Например, работа во вредных и опасных условиях требует дополнительных полномочий у органов государственного надзора для устранения нарушений, создающих угрозу жизни и здоровью работников. К числу таких полномочий относится возможность приостановки работ, создающих угрозу для жизни и здоровья окружающих.

Общие полномочия государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, на наш взгляд, могут быть охарактеризованы следующими признаками. Во-первых, они имеют правоприменительный, а не правотворческий характер. То есть они реализуются в форме издания правоприменительных актов. Данные полномочия призваны защищать частноправовые интересы. Они не могут быть использованы для защиты публично-правовых интересов. Хотя использование общих полномочий может происходить в смешанной форме, что предполагает при издании правоприменительного акта не только защиту прав конкретных работников, но и возложение на работодателя обязанности по правомерному поведению в будущем с целью недопущения нарушений, указанных в правоприменительном акте.

Во-вторых, общие полномочия предусмотрены действующим законодательством, они могут быть использованы различными органами системы государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников. Данные полномочия не могут быть использованы на том основании, что их применение не запрещено действующим законодательством.

В-третьих, общие полномочия не имеют перечисленных признаков специальных полномочий, их реализация не отражает дифференциации в правовом регулировании трудовых отношений. Органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права используют общие полномочия для выявления нарушений законодательства. Порядок использования общих полномочий с целью выявления данных нарушений регламентируется не только нормами ТК РФ, но и ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 14.07.2001 г., с последующими изменениями и

дополнениями[106]. Таким образом, общие полномочия по выявлению нарушений трудовых прав работников могут быть реализованы только с соблюдением норм названного Федерального закона. В соответствии со ст. 7 данного Федерального закона (далее по тексту — Федерального закона), мероприятия по проверке соблюдения работодателем трудовых прав работников могут быть проведены только на основании распоряжения (приказа) государственного органа, осуществляющего надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Данное распоряжение должно быть издано полномочным представителем соответствующего государственного органа, как правило, его руководителем. В нем должны быть указаны следующие сведения:

1) номер, дата распоряжения (приказа) о проведении мероприятия по контролю; 2) наименование органа государственного надзора (контроля); 3) фамилия, имя, отчество и должность лица (лиц), уполномоченного (уполномоченных) на проведение мероприятий по контролю; 4) наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится мероприятие по контролю; 5) цель, задача и предмет проводимого мероприятия по контролю; 6) правовое основание проведения мероприятий по контролю, в том числе нормативные правовые акты, обязательные требования которых подлежат проверке; 7) дата начала и окончания мероприятия по контролю.

Основания для издания распоряжения государственным органом по надзору и контролю также определены в ст. 7 Федерального закона.

Во-первых, таким основанием могут быть плановые мероприятия по проверке работодателя. Очевидно, что использование данного основания предполагает наличие плана работы государственного органа по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права, в котором работодатель фигурирует как объект плановой проверки. Естественно, в приказе о проведении мероприятий по проверке работодателя с использованием данного основания должна быть сделана ссылка на утвержденный полномочным лицом план работы государственного органа по надзору и контролю.

Во-вторых, для издания приказа о проведении проверки работодателя могут быть использованы основания, которые позволяют провести внеплановую проверку деятельности работодателя по соблюдению трудовых прав работников. В соответствии с п. 5 ст. 7 Федерального закона внеплановые мероприятия по проверке работодателей могут быть проведены в следующих случаях: 1) при выявлении в ходе проведения планового мероприятия нарушений предпринимателем требований законодательства; 2) получение информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; 3) возникновение угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнение окружающей среды, повреждение имущества, в том числе при использовании другими предпринимателями однородных товаров (работ, услуг); 4) обращение граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием), связанными с невыполнением требований законодательства, а также получения информации, подтверждаемой документами и иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков перечисленных нарушений.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что общие полномочия по выявлению нарушений трудовых прав работников могут быть реализованы только при наличии рассмотренных нами оснований. Данные основания должны быть отражены в приказе о проверке работодателя на предмет соблюдения им норм трудового права.

---

[106] Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Российская газета. 2001. 11 авг.

Заверенная копия этого приказа должна быть вручена работодателю. Следовательно, использование общих полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников возможно исключительно путем надлежащего правового оформления. Данное оформление предполагает издание соответствующего законодательству приказа о проверке работодателя. Отсутствие такого приказа не позволяет не только выявить нарушения норм трудового права, но и устранить очевидное нарушение трудовых прав человека и гражданина. Например, при размещении работодателем в средствах массовой информации объявлений о приеме на работу, которые имеют в своем содержании признаки дискриминации, в частности указания на пол, национальность, возраст, место жительства. Устранение подобных очевидных нарушений норм трудового права также связано с проведением оформления мероприятия по государственному надзору и контролю за соблюдением работодателем норм трудового права. Допущенные им нарушения, о которых стало известно органам государственного надзора и контроля, могут стать основанием для оформления проверки деятельности работодателя.

В связи с этим увеличиваются сроки устранения нарушений трудовых прав органами государственного надзора и контроля.

Кроме того, возложение на государственных инспекторов труда обязанности по получению соответствующего приказа руководителя органа государственного надзора и контроля, на основании которого могут быть проведены мероприятия по выявлению нарушений трудовых прав, лишает его возможности самостоятельно устранить допущенное работодателем нарушение. По нашему мнению, установленный Федеральным законом порядок оформления реализации общих полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников снижает эффективность государственного надзора и контроля за применением норм трудового права. Ненадлежащее оформление мероприятий по проверке работодателя в дальнейшем может стать основанием для отмены правоприменительного акта об устранении выявленных нарушений норм трудового права, поскольку выявление этих нарушений произошло без соблюдения установленного Федеральным законом порядка. Следовательно, ненадлежащее оформление реализации общих полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников может привести к тому, что использование органов надзора и контроля для восстановления нарушенных прав станет невозможным. Данное положение, по нашему мнению, вступает в противоречие с конституционными требованиями, провозглашающими обязанность государства обеспечивать непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, в том числе в трудовых отношениях. Перечисленные формальные препятствия для выявления нарушений трудовых прав работников, полагаем, не могут рассматриваться как конституционно допустимое основание для ограничения возможностей восстановления нарушенных прав работников путем использования общих полномочий органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Из ст. 7 Федерального закона следует, что оформление реализации полномочий по выявлению нарушений имеет предварительный характер. Поэтому выявленные до надлежащего оформления нарушения не могут быть устранены с соблюдением действующего законодательства. Сказанное также снижает эффективность государственного надзора за соблюдением трудовых прав граждан, которые провозглашены высшей ценностью в действующей правовой системе. Фактически надлежащее оформление полномочий по выявлению нарушений норм трудового права является использованием надзора и контроля в качестве способа защиты трудовых прав, поскольку такое оформление выступает в качестве законного основания по реализации общих полномочий по выявлению нарушений норм трудового права. Тогда как только в рамках этих отношений может быть устранено нарушение норм трудового права, то есть может быть использован надзор и контроль в виде формы восстановления нарушенного права. Следовательно, отсутствие законных оснований для возникновения отношений по

государственному надзору и контролю не позволяет использовать его как форму восстановления нарушенного права. Хотя очевидно, что основания возникновения не должны оказывать решающего влияния на содержание отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников и позволять по формальным признакам признавать использование данной формы незаконной в виду ненадлежащего оформления мероприятий по проверке деятельности работодателя. В связи с этим механизм реализации общих полномочий по выявлению нарушений норм трудового права органами, осуществляющими надзор за их соблюдением, нуждается в изменении. По нашему мнению, следует использовать существующие специальные механизмы реализации полномочий по выявлению нарушений норм трудового права. По этой причине рассмотрение данного вопроса будет продолжено в следующем разделе работы, который посвящен реализации специальных полномочий органов государственного надзора и контроля.

Реализация общих полномочий по устранению нарушений трудовых прав работников связана с изданием правоприменительного акта, который призван защитить права конкретных работников от нарушений, допущенных работодателем. Как уже отмечалось, устранение нарушений норм трудового права может состояться только после исполнения работодателем изданного государственным органом правоприменительного акта.

Поэтому само по себе издание такого акта не гарантирует устранение нарушений трудовых прав работников. В настоящее время в законодательстве отсутствуют правила принудительной реализации актов органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права**.** В этой части законодательство нуждается в совершенствовании. Реализация правоприменительных актов требует регламентации их вступления в законную силу, а также принудительного исполнения указанных актов. Действующее процессуальное законодательство, в частности,ст. 209 ГПК РФ предусматривает два варианта вступления решения суда в законную силу: 1) истечение установленного законодательством срока на обжалование в вышестоящий суд; 2) оставление в силе вышестоящим судом. Полагаем, целесообразно и вступление в законную силу правоприменительных актов органов государственного надзора за соблюдением норм трудового права связывать с аналогичными вариантами. Данное предложение может быть признано обоснованным и в связи с тем, что нормы трудового права в настоящее время реализуются по правилам гражданского процессуального законодательства. Следовательно, вступление правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, на наш взгляд, следует связывать с его обжалованием вышестоящему должностному лицу. Для такого обжалования может быть установлен срок в десять дней, который должен исчисляться с момента получения работодателем данного акта. Отсутствие такой жалобы, а также оставление в силе правоприменительного акта вышестоящим должностным лицом, будет означать вступление правоприменительного акта в законную силу. Таким образом, на наш взгляд, правоприменительный акт органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, должен вступать в законную силу в связи с наличием процедуры его обжалования вышестоящему должностному лицу. Поэтому вступление этого акта в законную силу также будет связано с двумя вариантами: 1) истечением срока на подачу жалобы вышестоящему должностному лицу; 2) оставлением силе данного акта вышестоящим должностным лицом. Соответствующие изменения могут быть внесены в ст. 353 ТК РФ, тогда они будут касаться всех правоприменительных актов государственных органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Конечно, предлагаемые изменения могут быть внесены в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность каждого органа государственного надзора за соблюдением трудовых прав работников. Однако регламентация процесса реализации норм трудового права, то есть гражданское процессуальное право, в ст. 71 Конституции

РФ отнесена к компетенции Российской Федерации, что предполагает издание соответствующего федерального закона. В настоящее время таким Законом является ТК РФ. Поэтому именно в него, полагаем, следует вносить соответствующие изменения. В перспективе может быть издан специальный нормативный правовой акт, регламентирующий процесс реализации норм трудового права, который будет призван регулировать и деятельность органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, включая вопросы вступления в законную силу правоприменительных актов указанных органов[107]. В связи с этим может быть поддержано предложение о создании Трудового процессуального кодекса РФ[108]. Правоприменительный акт органов государственного надзора и контроля может быть обжалован в порядке, установленном ст. 254-258 ГПК РФ, в суд. Однако вступление данного акта в законную силу, по нашему мнению, не следует связывать с его обжалованием в судебные органы, так как в суд могут быть обжалованы как решения лиц, издавших правоприменительный акт, так и вышестоящих должностных лиц, отказавших в удовлетворении жалобы об его отмене. Поэтому правоприменительный акт, в нашем понимании, должен вступать в законную силу в зависимости от использования рассмотренных вариантов, предполагающих либо истечение срока на его обжалование вышестоящему должностному лицу, либо оставление его в силе данным лицом.

Хотя законодательство не исключает возможности одновременного обжалования правоприменительных актов органов государственного надзора и контроля вышестоящему должностному лицу и в суд. Судебное обжалование, полагаем, должно влиять на порядок принудительного исполнения правоприменительных актов. Признание судом правоприменительного акта законным и обоснованным, по нашему мнению, должно влечь выдачу исполнительного листа об устранении нарушений трудовых прав, которые работодатель обязан был восстановить на основании правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля, но обжаловал этот акт в суде. При рассмотрении жалобы суд должен не только проверить законность и обоснованность правоприменительного акта, но и обеспечить правосудием права и свободы человека и гражданина, что провозглашено в ст. 18 Конституции РФ. В рассматриваемом случае суд должен не только признать законным и обоснованным правоприменительный акт органа государственного надзора и контроля, но и возложить на работодателя обязанность по его реализации. Данная обязанность может быть возложена на работодателя путем выдачи исполнительного листа на основании судебного решения о признании правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля законным и обоснованным и об обязательности исполнения содержащихся в нем требований.

Таким образом, в случае судебного обжалования правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля его принудительное исполнение должно быть осуществлено на основании судебного решения, которым установлена законность и обоснованность содержащихся в нем требований, подлежащих принудительной реализации.

Признание незаконным и (или) необоснованным правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля исключает возможность его исполнения. Однако если его требования реализованы, то поворот его исполнения может быть произведен лишь по основаниям, предусмотренным в законодательстве.В ст. 443 ГПК РФ перечислены обстоятельства, доказанность которых позволяет осуществить поворот исполнения решения суда. К их числу относятся: 1) отмена исполненного судебного решения; 2) вынесение нового решения об отказе в удовлетворении требований, которые были реализованы по отмененному решению. При этом поворот исполнения вступившего

---

[107] Миронов В.И. Законодательство о труде: теория и практика. М.: Р. Валент. 2000.с. 220-221.

[108] Миронов В.И. О некоторых процессуальных трудностях реализации норм трудового права // Государство и право. 1994. № 11; Некоторые проблемы реализации норм трудового права // Материалы научно-практической конференции МОТ, 2004. с. 178-186.

в законную силу решения суда, вынесенного по трудовым спорам, допускается, если оно было основано на сообщенных истцом ложных сведениях или представленных им подложных документах (ст. 445 ГПК РФ). Данные правила применимы и в отношении правоприменительных актов органов государственного надзора и контроля. В настоящее время они могут применяться по принципу процессуальной аналогии (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ). Внесение соответствующих изменений в ТК РФ, принятие ТПК РФ позволяет данные правила закрепить и в нормах других федеральных законов. В связи с изложенным вызывает недоумение дополнение ст. 83 ТК РФ, регламентирующей увольнение работников по обстоятельствам, не зависящим от волеизъявления сторон трудового договора, п. 11, в котором в качестве основания такого увольнения указана отмена решения суда или решения государственной инспекции труда о восстановлении работника на работе.

Очевидно, что решение суда и государственного органа может быть отменено только по жалобе работодателя, не согласившегося с их содержанием. Поэтому решающим для такой отмены является именно волеизъявление работодателя. Сказанное не позволяет признать увольнение работника по п. 11 ст. 83 ТК РФ независящим от волеизъявления работодателя. Более того, указанные решения могут быть отменены по процессуальным нарушениям, например, при ненадлежащем извещении работодателя о проведении судебного заседания, в связи с ненадлежащим предварительным оформлением мероприятий по выявлению нарушений трудовых прав работников. Данные нарушения не могут служить препятствием для повторного восстановления на работе судом или органом государственного надзора и контроля. К тому же поворот исполнения решения допускается законодательством при доказанности перечисленных обстоятельств. Поэтому при отмене решения о восстановлении на работе, вынесение нового решения об отказе в таком восстановлении поводом для увольнения могут стать обстоя тельства, предусмотренные законодательством, а не сама по себе отмена решения суда или государственного органа надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Принудительное исполнение вступивших в законную силу правоприменительных актов, которые не обжалованыв судебном порядке, должно происходить путем выдачи судебного приказа[109]. Отказ работодателя от обжалования правоприменительного акта органа государственного надзора и контроля, оставление его в силе вышестоящим должностным лицом позволяет признать его вступившим в законную силу, что может быть оформлено судебным приказом, который выдается по бесспорным требованиям, подтвержденным соответствующим документом. В рассматриваемом случае таким документом будет являться вступивший в законную силу правоприменительный акт государственного органа надзора и контроля. Выдача судебного приказа на основании данного акта не противоречит действующему законодательству. Хотя реализация этого предложения на законодательном уровне требует дополнения ст. 122 ГПК РФ абзацем следующего содержания: «заявлено требование о принудительном исполнении правоприменительного акта государственного органа, осуществляющего надзор и контроль за соблюдением трудовых прав работников». Принятие ТПК РФ может позволить более детально регламентировать процесс выдачи судебного приказа по требованиям, вытекающим из трудовых отношений.

Общие полномочия по обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем связаны с изданием органами государственного надзора и контроля правоприменительного акта в смешанной форме, то есть для защиты прав конкретных работников, а также с целью недопущения аналогичных правонарушений в отношении других работников, которые состоят или могут вступить в трудовые отношения с работодателем. Для таких правоприменительных актов также применимы рассмотренные правила их вступления в законную силу и принудительное исполнение. Особенностью

[109] Куренной А.М., Миронов В.И. Практический комментарий к законодательству о трудовых спорах. М.: Дело. 1997

этих актов является возможность их применения к работникам, которые в них не указаны. Основанием для такого применения может стать выявление органом государственного надзора повторных нарушений трудовых прав, допущенных работодателем по отношению к другим работникам. В этом случае, по нашему мнению, государственный орган надзора и контроля должен оформить только факт повторного нарушения трудовых прав в отношении других работников и указать на необходимость исполнения работодателем ранее выданного правоприменительного акта в части недопустимости аналогичных нарушений, в частности, допущенных им в отношении других работников. В связи с эти может быть выдан судебный приказ о выполнении правоприменительного акта в отношении других работников, что и будет обеспечивать правомерное поведение работодателя в будущем.

Изложенное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что наличие общих полномочий у органов надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников, их успешная реализация не позволяют в полном объеме обеспечить правомерное поведение работодателей. Поэтому должны существовать специальные полномочия, то есть дополнительные по сравнению с общими меры, которые призваны обеспечить восстановление трудовых прав работников.

§3. Специальные полномочия государственных органов надзора и контроля за исполнением норм трудового права

Общие полномочия призваны, главным образом, обеспечивать единство в правовом регулировании трудовых отношений. Хотя они могут быть использованы для реализации специального законодательства, отражающего факторы дифференциации в регламентации трудовых отношений. Тогда как специальные полномочия, на наш взгляд, прежде всего должны обеспечивать исполнение норм специального законодательства, обеспечивающего дифференциацию в регулировании трудовых отношений. Конечно, факторы дифференциации не проявляются столь ярко в правоприменительной деятельности, как в содержании норм специального трудового законодательства. Отдельные специальные полномочия могут быть использованы для обеспечения реализации общих правил поведения. Однако, в нашем понимании, специальные полномочия должны дополнять общие с целью обеспечения правомерного поведения работодателей при применении как общих, так и специальных норм трудового законодательства. Поэтому в деятельности органов государственного надзора и контроля используются общие и специальные полномочия, что должно позволить использовать данный вид деятельности в качестве способа и формы защиты трудовых прав работников.

Специальные полномочия государственных органов по надзору и контролю могут быть выделены по перечисленным нами критериям.

Во-первых, в качестве критерия выделения специальных полномочий может быть использован предмет государственного надзора и контроля. Например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляет горный надзор, энергонадзор, атомный надзор. Каждый из перечисленных видов надзора имеет самостоятельный предмет, наличие этого предмета предполагает осуществление специальных мероприятий по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Особый предмет имеет государственный санитарно-эпидемиологический надзор, что также приводит к осуществлению органами данного вида надзора специальных полномочий по устранению нарушений санитарных норм и правил. В связи с изложенным, на наш взгляд, можно сделать вывод о том, что особый предмет государственного надзора обуславливает наличие специальных полномочий,

позволяющих осуществить отдельные особые меры по защите прав и свобод человека и гражданина в сфере труда.

Во-вторых, критерием для выделения специальных полномочий, полагаем, следует признать наличие особых полномочий у органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Такие полномочия, как правило, призваны оградить окружающих от воздействия факторов, создающих опасность для их жизни и здоровья. В свою очередь данные факторы призваны обеспечить дифференциацию в правовом регулировании трудовых отношений, в частности, в литературе по трудовому праву производственные условия трудовой деятельности выделяют в качестве фактора дифференциации при регулировании трудовых отношений[110]. Льготы и преимущества работников, выполняющих трудовую функцию под воздействием указанных факторов, реализуются в правоприменительной деятельности. Такая реализация связана с наличием специальных полномочий у органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

Например, государственные технические инспекторы труда, должностные лица горного надзора, энергонадзора и атомного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора могут приостанавливать деятельность с использованием оборудования и средств, создающих опасность для жизни и здоровья окружающих. Данные полномочия следует признать специальными в силу их особого положения в числе полномочий органов государственного надзора и контроля, поскольку их применение связано не только с устранением нарушений трудовых прав конкретных работников, но и с обеспечением безопасности жизни и здоровья окружающих. Достижение этой цели возможно лишь с применением специальных полномочий органов государственного надзора и контроля.

В-третьих, специальные полномочия могут быть выделены в зависимости от того, какой орган осуществляет деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Например, органы прокуратуры, государственной инспекции труда могут требовать от работодателя отмены локальных нормативных правовых актов, противоречащих законодательству. Реализация данных полномочий может быть осуществлена исключительно в защиту неопределенного круга лиц. Тогда как другие специальные полномочия призваны защищать права конкретных работников, а в ряде случаев наряду с такой защитой обеспечивать правомерное поведение работодателя в будущем.

Конечно, данный перечень критериеввыделения специальных полномочий может быть дополнен в теории и практике трудового права. Однако, на наш взгляд, перечисленные критерии выделения специальных полномочий также позволяют дать им достаточно полную для монографического исследования характеристику.

К числу специальных, в нашем понимании, относятся нормотворческие полномочия органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. К числу таких полномочий, видимо, можно отнести права органов государственного надзора и контроля по изданию нормативных правовых актов, направленных на регулирование трудовых отношений, а также право этих органов требовать от работодателя отмены локальных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы работников, гарантированные законодательством.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, имеет право издавать нормативные правовые акты, которые направлены на защиту неопределенного круга лиц от воздействия факторов, создающих опасность для их жизни

---

[110] Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. 2-е изд. М., 1998; Трудовое право: Учебник / Под ред. О.В. Смирнова. 4-е изд.М., Проспект. 2001; Трудовое право России: учебник для вузов / отв.ред. Р.З. Лившиц и Ю.П. Орловский. М.,1998; Российское трудовое право: учебник для вузов / под. Ред. А.Д.Зайкина. М., 1997. с. 322; Снигирева И.О. К вопросу об отраслевой дифференциации советского трудового законодательства // Советское государство и право. 1964. № 11. с 83; Кисилев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда: Учебник. М., ЭКСМО, 2005. 608 с. (Российское юридическое образование)

и здоровья. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека имеют полномочия по разработке и утверждению санитарных норм и правил. Как уже отмечалось, издание нормативных правовых актов само по себе не приводит к возникновению отношений по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Надзор и контроль за соответствием действий названных органов по изданию нормативных правовых актов законодательству осуществляет прокуратура. В связи с этим можно сделать вывод о том, что эти действия выступают в качестве способа возникновения отношений по государственному надзору и контролю с участием органов прокуратуры, которые обладают специальными полномочиями по устранению нарушений, допущенных указанными органами государственного надзора и контроля при издании нормативных правовых актов. Следовательно, данные полномочия могут быть отнесены к числу специальных в силу того, что они могут быть осуществлены особым органом — прокуратурой.

В свою очередь, названные органы надзора и контроля, издавшие нормативные правовые акты, могут осуществлять проверку их соблюдения работодателями. Проведение подобных проверок также связано с реализацией этими органами специальных полномочий. Однако данные полномочия могут быть отнесены к числу специальных в связи с тем, что их осуществление призвано оградить окружающих от воздействия факторов, создающих угрозу для их жизни и здоровья.

Право органов прокуратуры, государственной инспекции труда требовать отмены нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина в сфере труда, также направлено на защиту неопределенного круга лиц. Данное право следует отнести к числу специальных полномочий в связи с тем, что оно может быть осуществлено исключительно указанными органами с целью защиты неопределенного круга лиц путем обеспечения соблюдения законодательства в правотворческой деятельности.

Специальные полномочия могут быть предусмотрены не только в нормативных правовых актах, но и реализованы в силу того, что их использование в защиту трудовых прав работников не противоречит законодательству. Например, в соответствии со ст. 79 ГПК РФ при возникновении в гражданском процессе при разрешении трудового спора вопросов, требующих специальных познаний, например, в области охраны труда, применения санитарных норм и правил, может быть назначена экспертиза, проведение которой будет поручено соответствующему органу государственного надзора и контроля. Данный орган в пределах имеющихся у него специальных полномочий по применению норм трудового права может дать соответствующее экспертное заключение, которое используется в качестве одного из доказательств по делу. Использование этого заключения означает, что государственный надзор и контроль становится способом защиты трудовых прав работников, использование которого с применением специальных полномочий соответствующего государственного органа надзора и контроля позволило подготовить экспертное заключение, имеющее правовое значение для правильного рассмотрения и разрешения трудового спора по существу.

Реализация специальных полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников не требует предварительного процессуального оформления. Как уже отмечалось, общие полномочия по выявлению нарушений норм трудового права должны быть оформлены на основании Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (далее по тексту Федерального закона). Тогда как специальные полномочия по выявлению нарушений могут быть использованы без применения правил, установленных этим Федеральным законом. В п/п. 13 ст. 1 Федерального закона из сферы его применения исключен прокурорский надзор. Следовательно, органы прокуратуры могут использовать полномочия по выявлению нарушений норм трудового права самостоятельно без предварительного оформления мероприятий по проверке соблюдения работодателями

норм трудового права. В данном случае особое правовое положение органов прокуратуры, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства, обуславливает наличие у них специальных полномочий по выявлению нарушений трудовых прав. Самостоятельное выявление нарушений норм трудового права органами прокуратуры позволяет их устранять самостоятельно, то есть в отношениях по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников органы прокуратуры могут непосредственно требовать от работодателя устранения допущенных им нарушений. Для возникновения этих отношений не требуется дополнительных помимо действия органов прокуратуры оснований, а также их предварительного процессуального оформления.

В п/п. 11 ст. 1 Федерального закона сказано о том, что он не распространяется на санитарно-карантинный, карантинный фитосанитарный и ветеринарный контроль в пунктах перехода государственной границы РФ. Из чего следует, что органы, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор, также могут принимать меры по выявлению нарушений санитарных норм и правил без их предварительного процессуального оформления с соблюдением требований названного Федерального закона. Специальные полномочия по выявлению нарушений могут быть оформлены указанными органами одновременно с выдачей правоприменительного акта об их устранении.

Из п. 10 ст. 1 Федерального закона следует, что он не распространяется на контроль за безопасностью использования атомной энергии. В связи с этим органы, осуществляющие атомный надзор, также имеют специальные полномочия по выявлению нарушений при использовании атомной энергии без их предварительного процессуального оформления, что позволяет им выявлять и устранять данные нарушения одновременно.

Перечисленные специальные полномочия по выявлению нарушений норм трудового права призваны обеспечить безопасность окружающих от воздействия факторов, создающих опасность для их жизни и здоровья.

Особенностью реализации специальных полномочий по выявлению нарушений норм трудового права является возможность их реализации одновременно с полномочиями об устранении выявленных нарушений. Самостоятельные действия органов государственного надзора и контроля как основание возникновения отношений по осуществлению этого контроля оказывают влияние на содержание данных отношений, в рамках которых полномочные органы самостоятельно могут устранять нарушения трудовых прав работников. Сказанное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о том, что специальные полномочия по выявлению нарушений норм трудового права порождают использование специальных полномочий по устранению таких нарушений. При этом специальные полномочия по устранению нарушений норм трудового права могут быть выделены по тем же критериям, что и полномочия по выявлению нарушений трудовых прав.

Обратим еще раз внимание на то, что общие полномочия по выявлению нарушений норм трудового права, их предварительное процессуальное оформление в соответствии с требованиями Федерального закона зачастую являются препятствием для устранения нарушений трудовых прав работников. Отсутствие надлежащим образом оформленных оснований для возникновения отношений по государственному надзору и контролю не позволяет использовать полномочия по устранению допущенных работодателем нарушений трудовых прав работников. Поэтому, специальные полномочия по выявлению нарушений норм трудового прав позволяют оперативно восстановить трудовые права работников. Однако сфера применения специальных полномочий по выявлению нарушений норм трудового права ограничена. Такие полномочия могут применять только органы прокуратуры и специализированные органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права, деятельность которых направлена на обеспечение

безопасности от воздействия факторов, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. Отсутствие специальных полномочий по устранению других нарушений норм трудового права не позволяет государственным органам надзора и контроля выполнять функцию по обеспечению непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина в сфере труда, что провозглашено в ст. 2, 18 Конституции РФ. Кроме того, лишение специальных полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников государственной инспекцией труда вступает в противоречие с международными обязательствами Российской Федерацией. В ст. 12 Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле государственному инспектору труда при наличии документов, подтверждающих его полномочия, предоставлено право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления в течение суток в любую организацию, охватываемую контролем инспекции, он может осуществлять любые проверки, контроль и расследование, которые сочтет необходимым, чтобы удостовериться в эффективном соблюдении законодательства. Следовательно, международные акты не требуют предварительного процессуального оформления для осуществления перечисленных полномочий. Их реализация поставлена в зависимость исключительно от усмотрения государственного инспектора труда, самостоятельно обеспечивающего устранение нарушений норм трудового права. Поэтому на основании ст. 15 Конституции РФ, Конвенции МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле государственный инспектор труда должен иметь как общие, так и специальныеполномочия по выявлению нарушений норм трудового права, а также по их устранению. В связи с этим нормы указанного Федерального закона не должны распространяться на деятельность государственной инспекции труда, должностные лица которой самостоятельно могут осуществлять полномочия по выявлению и устранению нарушений трудовых прав работников.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что на прокурорский надзор, надзор и контроль, осуществляемый государственной инспекцией труда, а также на мероприятия органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по осуществлению горного надзора, энергонадзора, атомного надзора и на деятельность органов санитарно-эпидемиологического надзора за соблюдением санитарных норм и правил требования по предварительному процессуальному оформлению полномочий по выявлению нарушений трудовых прав работников не должны распространяться. В указанный Федеральный закон следует внести изменения о том, что его требования не распространяются на государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права. Наличие таких изменений позволяет органам государственного надзора и контроля одновременно оформлять выявление и устранение нарушений трудовых прав работников.

Специальное оформление выявленных нарушений, на наш взгляд, требуется только для их устранения на основании ранее выданного работодателю правоприменительного акта. Например, правоприменительным актом работодатель может быть обязан устранить нарушения трудовых прав конкретных работников и не допускать аналогичных нарушений в отношении других работников. В том случае, если работодатель допустил такие нарушения в отношении других работников, факт их совершения может быть оформлен соответствующим актом, что повлечет возникновение у работодателя обязанности по выполнению требований ранее выданного правоприменительного акта по отношению к другим работникам. Следовательно, специальные полномочия по выявлению нарушений норм трудового права, на наш взгляд, должны иметь вторичный характер по отношению к общим. Использование специальных полномочий по выявлению и оформлению нарушений трудовых прав работников необходимо только для выполнения требований выданных работодателю правоприменительных актов, то есть для устранения нарушений, имеющих рецидивный характер. В этом случае критерием для выделения и

использования специальных полномочий становится повторность допускаемых работодателем нарушений трудовых прав работников.

Специальные полномочия по устранению нарушений норм трудового права используются наряду с полномочиями по их выявлению. Поэтому данные полномочия могут быть включены в число специальных по одним и тем же критериям. Особенностью реализации специальных полномочий по устранению нарушений трудовых прав работников, по нашему мнению, следует признать необходимость их немедленной реализации.

К примеру, устранение нарушений, создающих угрозу жизни и здоровью окружающих, должно быть произведено незамедлительно. В связи с чем правоприменительные акты об устранении указанных нарушений должны немедленно исполняться. По этой причине их исполнение не должно зависеть от вступления в законную силу. Сказанное, полагаем, позволяет сделать вывод о том, что специальными полномочиями необходимо признавать права органов государственного надзора и контроля, немедленная реализация которых призвана обеспечить безопасность от воздействия факторов, создающих опасность для жизни и здоровья окружающих. В силу чего правоприменительные акты, посредством которых реализуются такие полномочия, подлежат немедленному исполнению. К числу специальных полномочий по устранению нарушений норм трудового права, видимо, следует отнести: 1) приостановку полномочными лицами работ, создающих угрозу для жизни и здоровья окружающих; 2) отстранение от работы работников, выполняющих работу, продолжение которой создает угрозу жизни и здоровью этих работников и (или) окружающих. Правоприменительные акты, в содержании которых имеются данные требования, должны подлежать немедленному исполнению. Поэтому судебный приказ на основании данных актов должен выдаваться до их вступления в законную силу. Кроме того, отказ от их исполнения должен влечь привлечение виновных лиц к установленной законодательством ответственности. Вступление правоприменительных актов по реализации специальных полномочий в законную силу также должно быть подчинено рассмотренным процессуальным требованиям. Однако их исполнение не связано со вступлением в законную силу, так как они подлежат немедленному исполнению. Хотя при возобновлении работ, создающих угрозу для жизни и здоровья окружающих, вступивший в законную силу правоприменительный акт по реализации специальных полномочий с целью устранения аналогичных нарушений может быть использован для повторного приостановления опасной для окружающих деятельности. В этом случае процессуального оформления требует факт совершения работодателем аналогичных нарушений, послуживших поводом для издания вступившего в законную силу правоприменительного акта. Следовательно, вступление такого правоприменительного акта в законную силу должно служить обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем.

Реализация специальных полномочий по обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем также имеет свои особенности. В частности, признание локального нормативного акта не соответствующим законодательству не позволяет работодателю после выполнения правоприменительного акта об его признании недействующим повторно издать аналогичный локальный акт. Издание такого локального акта должно рассматриваться как нарушение законодательства, установленное вступившим в законную силу правоприменительным актом. В связи с этим не требуется нового оформления для устранения этого нарушения. Достаточно подтвердить факт такого нарушения, что также влечет возникновение у работодателя обязанности по выполнению вступившего в законную силу правоприменительного акта.

Реализация специальных полномочий по обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем связана с привлечением работодателей к установленным законодательством мерам ответственности. За наиболее грубое нарушение лица, представляющие работодателя, могут быть привлечены к уголовной ответственности

органами прокуратуры. Сообщения о совершении этими лицами уголовно наказуемых деяний могут быть сделаны в прокуратуру другими органами надзора и контроля, выявившими такие нарушения. В подобной ситуации обеспечение правомерного поведения работодателя производится органами прокуратуры совместно с другими органами государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Однако отношения по привлечению к уголовной ответственности в предмет трудового права не входят, хотя они призваны обеспечивать правомерное поведение работодателя в будущем под угрозой применения более строгого наказания.

К числу специальных полномочий по обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем следует отнести право органов надзора и контроля на привлечение лиц, виновных в нарушении трудовых прав работников к административной ответственности. Следует отметить, что за аналогичное административное правонарушение лица, подвергнутые административному взысканию за нарушение норм трудового права, могут быть привлечены к административной ответственности в виде дисквалификации на срок от одного года до трех лет (ст. 5, 27, 23.1 КоАП РФ). Привлечение к данному виду ответственности осуществляют судьи. Тогда как выявить повторное нарушение могут только перечисленные органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Очевидно, что они же могли бы в пределах имеющихся у них полномочий повторно привлекать к административной ответственности за аналогичное нарушение в сфере труда. В этом случае специальное оформление повторного нарушения норм трудового права будет служить основанием для издания постановления о привлечении к административной ответственности.

Данное постановление может быть обжаловано заинтересованными лицами в суде. Признание его законным и обоснованным решением суда позволяет осуществлять принудительное исполнение постановления о дисквалификации на основании судебного решения. Отказ от судебного обжалования позволяет реализовать данное постановление после его вступления в законную силу на основании судебного приказа. Таким образом, по нашему мнению, может быть обеспечен судебный контроль за реализацией постановлений о дисквалификации лиц, представляющих работодателя. В свою очередь органы государственного надзора и контроля получают дополнительные специальные полномочия по обеспечению правомерного поведения работодателя в будущем.

К числу специальных полномочий следует отнести право органов прокуратуры выдать предостережение о недопустимости нарушения норм трудового права (ст. 22 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации»). Нарушение данного предостережения может стать основанием привлечения виновных лиц не только к рассмотренным видам ответственности, но и к дисциплинарной и (или) материальной ответственности на основании норм трудового права.

Таким образом, реализация специальных полномочий признана обеспечить более быстрое выявление и устранение нарушений трудовых прав работников, а также способствовать обеспечению правомерного поведения работодателей в будущем.

§4. Некоторые проблемы реализации полномочий, обеспечивающих защиту трудовых прав работников, органами надзора и контроля

Отдельные препятствия в реализации полномочий государственных органов, осуществляющих надзори контроль за соблюдением норм трудового права, нами рассмотрены в предыдущих разделах работы. Вступление правоприменительных актов, посредством которых реализуются данные полномочия, в законную силу, их принудительное исполнение ввиду отсутствия правового регулирования создают трудности в защите трудовых прав работников. Поэтому нами предложены варианты

правовой регламентации вступления в законную силу правоприменительных актов органов государственного надзора и контроля, а также их принудительного исполнения. Наличие подобной регламентации, полагаем, может позволить более эффективно использовать государственный надзор и контроль в качестве способа и формы защиты трудовых прав работников. Однако само по себе существование органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников, наличие у них соответствующих полномочий не может рассматриваться в качестве единственной гарантии защиты трудовых прав работников. Должны существовать иные способы и формы защиты трудовых прав работников. Деятельность по защите указанных прав должна быть координирована с тем, чтобы использование государственных полномочий не только способствовало эффективному восстановлению нарушенных прав работников, но и обеспечивало бы правомерное поведение работодателей под угрозой вмешательства государственных органов, обеспечивающих соблюдение трудовых прав работников. Поэтому деятельность государственных органов надзора и контроля за соблюдением норм трудового права должна протекать во взаимодействии с другими органами и организациями. В частности, государственные органы по надзору за соблюдением норм трудового права должны взаимодействовать с общественными организациями, представляющими интересы работников и работодателей. Данное взаимодействие может позволить более быстро выявлять и устранять нарушения трудовых прав работников. Следует заметить, что правовая регламентация такого взаимодействия находится в зачаточном состоянии. Отсутствие данной регламентации служит не только препятствием для выявления и устранения нарушений норм трудового права, но и увеличивает недоверие между государственными органами, органами местного самоуправления и общественными организациями. Хотя государственные органы,органы местного самоуправления, общественные организации, представляющие работников и работодателей, декларируют одним из основных направлений своей деятельности соблюдение норм трудового права. Декларативность таких установок приводит к правовому нигилизму, что является одной из главных проблем обеспечения правомерного поведения участников трудовых отношений. Взаимодействие государственных органов надзора и контроля с общественными организациями, органами социального партнерства может позволить избежать многих проблем, связанных с защитой трудовых прав работников. Поэтому, на наш взгляд, должны быть созданы правовые основы для взаимодействия органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права с общественными организациями, органами социального партнерства, что является необходимым условием защиты трудовых прав работников. По отношению к госслужащим такое взаимодействие может происходить в рамках комиссии по соблюдению требований к служебному поведению, которые создаются на основании Указа Президента от 3 марта 2007 г № 269. В данные комиссии должны входить представители общественности наряду с предствителями власти.

Деятельность государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права должна иметь независимый характер. Поэтому ее осуществлением могут заниматься только лица, которым гарантирована реальная независимость от других государственных органов. Указанные лица, не могут нести неблагоприятные последствия за выполнение своих функций по защите трудовых прав граждан. В настоящее время только органы прокуратуры формально независимы в своей деятельности от исполнительной власти. Другие органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права находятся в ведении органов исполнительной власти. В силу чего их независимость от воздействия руководителей и иных должностных лиц органов исполнительной власти не может быть реально обеспечена. По этой причине должностные лица органов государственного надзора и контроля вынуждены в первую очередь подчиняться нормативным правовым актам органов исполнительной власти, в подчинении которых они находятся. Наличие такого подчинения позволяет полномочным

представителям органов исполнительной власти применять установленные законодательством меры ответственности, в частности, дисциплинарной, в отношении лиц, осуществляющих государственный надзор и контроль, за неисполнение правовых актов исполнительной власти. Хотя указанные акты могут противоречить вышестоящему по юридической силе законодательству. Данные противоречия в правоприменительной деятельности должны получать разрешение в пользу применения акта, обладающего высшей юридической силой. Однако нахождение государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права в подчинении исполнительной власти не способствует применению этими органами именно актов, имеющих высшую юридическую силу, в том числе по отношению к нормативным правовым актам органов исполнительной власти.

Независимость должностных лиц государственных органов по надзору и контролю, на наш взгляд, должна обеспечиваться за счет их взаимодействия с общественными организациями, органами социального партнерства, деятельность которых может выступать в качестве дополнительной гарантии независимости лиц, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением трудовых прав граждан.

Сфера деятельности органов государственного надзора и контроля ограничена применением норм трудового права в отношении работников, которые состоят в трудовых отношениях.

Поэтому наличие трудовых отношений выступает в качестве необходимого условия использования государственного надзора и контроля в качестве способа и формы защиты трудовых прав работников. Однако далеко не со всеми работниками заключаются трудовые договоры, других доказательств возникновения трудовых отношений зачастую также не имеется. В соответствии со ст. 11 ТК РФ факт возникновения трудовых отношений может быть установлен в судебном порядке. Тогда как отсутствие трудовых отношений, как уже отмечено, не позволяет государственным органам надзора и контроля использовать имеющиеся полномочия по защите трудовых прав работников. Сфера деятельности органов государственного надзора ограничивается и в связи с их нахождением в ведении органов исполнительной власти. Органы государственного надзора и контроля, в частности, государственная инспекция труда, в силу подчинения органам исполнительной власти не могут полноценно выполнять свои обязанности в отношении руководителей исполнительной власти, осуществляющих функции работодателя.

В связи с изложенным, по нашему мнению, могут быть выделены следующие проблемы, решение которых может позволить более эффективно защищать трудовые права работников в рамках отношений по государственному надзору и контро лю за соблюдением норм трудового права.

Во-первых, расширение сферы государственного надзора и контроля.

Во-вторых, обеспечение независимости должностных лиц органов государственного надзора и контроля за счет взаимодействия с общественными организациями и органами социального партнерства на различных уровнях регламентации трудовых отношений.

Решение первой проблемы, полагаем, связано с возможностью осуществления деятельности по государственному надзору и контролю за соблюдением прав граждан, выполняющих порученную другими лицами работу личным трудом.

Возникновение трудовых отношений, на наш взгляд, не может быть непременным условием использования государственного надзора и контроля в качестве способа и формы защиты трудовых прав. Очевидно, что нормы по охране труда, санитарные нормы и правила должны быть соблюдены независимо от того, на основании какого договора гражданско-правового или трудового выполняется работа. В связи с этим сфера государственного надзора и контроля не может быть ограничена трудовыми отношениями, в нее должны входить и другие виды работ, при выполнении которых

следует соблюдать минимальные правовые стандарты, установленные трудовым законодательством.

Дифференциация в правовом регулировании труда служит расширению сферы применения норм трудового права[111]. Расширение сферы применения норм трудового права неминуемо влечет за собой увеличение параметров деятельности органов государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права. Однако расширение сферы государственного надзора и контроля также должно приводить к расширению области применения норм трудового права, устанавливающих минимальные стандарты защиты трудовых прав работников привыполнении ими порученной другими лицами работы. Хотя при этом следует определить минимальные стандарты применения норм трудового права независимо от того, какие возникли отношения при выполнении работ личным трудом гражданско-правовые или трудовые. К числу таких стандартов, полагаем, должны быть отнесены нормы по охране труда, санитарные нормы и правила, продолжительность ежедневной работы, минимальная оплата за один час личного труда при его использовании другими лицами.

Независимость должностных лиц органов государственного надзора и контроля при осуществлении ими своих функций по защите трудовых прав работников, по нашему мнению, может быть обеспечена за счет их взаимодействия с общественными организациями, органами социального партнерства. Данное взаимодействие должно происходить с соблюдением норм действующего законодательства.

В соответствии со ст. 6 Конвенции МОТ № 81 об инспекции в промышленности и торговле государственная инспекция труда должна состоять из государственных служащих, статус и условия работы которых обеспечивают стабильность занятия ими должности и делают их независимыми от любых изменений в правительстве или любого недолжного внешнего влияния. Принцип независимости государственной инспекции труда провозглашен в ч. 1 ст. 355 ТК РФ. Другие органы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права также должны обладать независимостью при осуществлении защиты прав граждан (ст. 366-369 ТК РФ, ст. 5 ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации»). Однако наличие реальной независимости должностных лиц государственной инспекции и других органов надзора и контроля при осуществлении деятельности за соблюдением трудового законодательства в настоящее время не обеспечено. Такое положение обусловлено тем, что государственная инспекция труда в результате проводимой административной реформы оказалась в недрах Федеральной службы по труду и занятости, которая в свою очередь находится в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору находится в непосредственном ведении Правительства РФ, государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, также состоящая в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Следовательно, над государственной инспекцией труда и другими органами государственного надзора и контроля, находятся две структуры исполнительной власти, руководители которых имеют возможность оказывать внешнее влияние на деятельность их персонала. Более того, органы исполнительной власти зачастую выступают в качестве работодателей.

Контроль за их деятельностью также должны осуществлять должностные лица государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля. Но в силу подчиненного положения в системе органов исполнительной власти они не могут выполнять обязанности по реализации трудовых прав работников.

---

[111] Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М.: изд-во МГиУ, 2003, 316 с.; Штивельберг Ф.Б. Основания и пределы дифференциации трудового права России. Дисс.канд.юрид.наук. Екатеринбург, 2004; Трудовое право: Учебник / под. Ред. К.Н. Гусова, В.Н. Толкуновой. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект».

Государственный инспектор труда, будучи государственным служащим, не может абстрагироваться в своей деятельности от своего места в системе государственной службы. Данная проблема обостряется в свете современных изменений положения лиц, находящихся на государственной службе. Указанные проблемы не являются предметом настоящей работы, но они очевидны. В частности, налицо стремление ограничить применение к государственным служащим норм трудового законодательства, а вместе с этим исключить надзор за соблюдением их прав со стороны государственной инспекции труда. Отсутствие такого контроля неминуемо приведет к ограничению трудовых прав лиц, находящихся на государственной службе. Таким образом, нахождение государственной инспекциитруда в недрах органов исполнительной власти является одним из препятствий на пути независимой деятельности ее должностных лиц за соблюдением трудового законодательства.

В ч. 1 ст. 1 ТК РФ целями трудового законодательства названы установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защиты прав и интересов работников и работодателей. Деятельность государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля должна быть подчинена реализации этих целей. Должностные лица этих государственных органов должны обеспечивать соблюдение минимальных государственных стандартов в сфере труда, в том числе и по отношению к лицам, состоящим в трудовых отношениях с органами исполнительной власти. Выполнение этой функции становится затруднительным в силу нахождения государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля в системе органов исполнительной власти на весьма незавидном положении. Поэтому, на наш взгляд, назрела необходимость разработать систему мер по обеспечению реальной независимости должностных лиц государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля. Изменения, призванные создать условия для независимой деятельности по контролю (надзору) за соблюдением трудового законодательства, могут быть предложены по различным направлениям.

Во-первых, могут быть предложены организационные изменения в деятельности государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля. Организационные изменения, на наш взгляд, должны служить независимости должностных лиц государственных органов при выполнении обязанностей по контролю за соблюдением трудового законодательства от органов исполнительной власти, а также выполнению возложенных на них задач, в частности по обеспечению трудовых прав работников. В связи с этим следует ограничить организационное влияние должностных лиц исполнительной власти на деятельность государственных органов надзора и контроля. Выполнению этой задачи может служить реализация следующих предложений по изменению организации деятельности государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля.

Как известно, в настоящее время на федеральном уровне и нижестоящих уровнях (региональном, местном) действуют комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Существуют соответствующие отраслевые комиссии. Такие комиссии призваны обеспечить регулирование трудовых отношений, в их состав входят полномочные представители работников, работодателей, органов государственной власти и местного самоуправления. Видимо, ограничение воздействия на государственные органы при осуществлении надзора и контроля со стороны исполнительной власти может быть связано с контролем за их деятельностью со стороны соответствующей комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В частности, целесообразно предусмотреть, чтобы назначение на должность и освобождение от должности по причинам, не зависящим от волеизъявления государственного инспектора труда и других лиц, осуществляющих государственный надзор и контроль в сфере труда, может

происходить лишь при получении предварительного согласия соответствующей комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений должны иметь возможность поручить государственной инспекции труда и другим органам государственного надзора и контроля проверить соблюдение трудового законодательства, соглашений, коллективных договоров работодателями. По результатам такой проверки государственная инспекция труда и другие органы государственного надзора и контроля должны составлять документы о выявленных нарушениях с целью принятия мер, в том числе комиссией по регулированию социально-трудовых отношений, по их устранению. На заседаниях комиссий с установленной периодичностью, например, не реже одного раза в год государственная инспекция труда и другие органы государственного надзора и контроля должны представлять доклад о соблюдении трудового законодательства за отчетный период на территории их юрисдикции. По результатам этой работы комиссия может принимать решения, обязательные для исполнения, к примеру, об изменении кадрового состава государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля, не обеспечивающих надлежащую деятельность за соблюдением трудового законодательства.

Принятие данных предложений позволяет ограничить организационное влияние исполнительной власти на деятельность государственных органов надзора и контроля по защите трудовых прав граждан.

Во-вторых, могут быть предложены экономические изменения в деятельности государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля.

Деятельность государственных органов надзора и контроля финансируется за счет бюджетных средств. Однако введение контроля за исполнением функциональных обязанностей должностными лицами государственных органов со стороны соответствующей комиссии по регулированию социально-трудовых отношений может позволить создать дополнительные экономические условия по защите трудовых прав граждан.

Например, комиссия за счет имеющихся средств может ввести дополнительные должности государственных инспекторов труда и других органов государственного надзора и контроля, деятельность которых будет финансироваться за счет работников и (или) работодателей, признавших недостаточной численность этих органов. Финансирование лиц, проходящих государственную службу, за счет средств работников и работодателей, являющихся налогоплательщиками, действующим законодательством не запрещено. Ведь финансирование государственной службы происходит за счет средств налогоплательщиков. Важно, чтобы такое финансирование не приводило к зависимости лиц, осуществляющих контроль за соблюдением трудового законодательства. В связи с этим решение о введении новых должностей государственных органов надзора и контроля может принимать соответствующая комиссия по регулированию социально-трудовых отношений при наличии у нее средств, необходимых для создания новых рабочих мест с

целью обеспечения надлежащего контроля за соблюдением трудового законодательства. Указанные средства на счет комиссии будут вносить объединения работников и (или) работодателей, заинтересованные в соблюдении норм трудового законодательства и условий заключаемых с их участием соглашений и коллективных договоров. Опосредованное финансирование деятельности по государственному контролю за соблюдением трудового законодательства объединениями работников и работодателей позволяет избежать зависимости государственных инспекторов труда и других должностных лиц органов государственного надзора и контроля, а также создать экономические предпосылки для их независимой деятельности при осуществлении контроля за соблюдением трудовых прав граждан.

В-третьих, могут быть предложены правовые изменения деятельности государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля.

Осуществление деятельности по надзору за соблюдением трудовых прав граждан под контролем комиссий по регулированию социально-трудовых отношений позволяет создать новые правовые условия независимости лиц, состоящих на государственной службе в органах государственного контроля. В частности, они могут без обращений полномочных представителей работников, работодателей, органов исполнительной власти самостоятельно осуществлять деятельность по соблюдению условий соглашений, коллективных договоров. То есть, органы государственного надзора за соблюдением трудового законодательства могут защищать права неопределенного круга лиц по собственной инициативе. В этом случае они будут действовать как контролирующий орган соответствующей комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, что позволяет избежать многих конфликтов между представителями работников и работодателей на почве невыполнения условий коллективных договоров и соглашений. В настоящее время органы государственно го надзора осуществлять такую деятельность без обращения работников и работодателей не имеют права.

Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, а также судебные органы могут поручить государственной инспекции труда и другим органам государственного надзора и контроля провести проверку соблюдения законодательства в конкретной организации. По результатам такой проверки государственная инспекция труда и другие органы государственного надзора и контроля вправе составить заключение, являющееся доказательством при разрешении конфликта. Проведение такой проверки позволяет непосредственно в организации исследовать документы, объяснения работников для дачи заключения по разрешению возникшей конфликтной ситуации. Причем государственный инспектор труда и должностные лица органов государственного надзора и контроля вправе не указывать данные о работниках, объяснения которых положены в основу их заключения. Поэтому работники не будут вовлечены в конфликт с работодателем, который может их уволить.

По нашему мнению, должностные лица государственной инспекции труда, других органов надзора и контроля с согласия работников, работодателей могут выступать в качестве третейских судей при урегулировании трудовых споров. Такие суды могут создаваться при комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений, в качестве арбитров в них могут работать должностные лица органов государственного надзора и контроля. В этом случае они способны обеспечивать защиту трудовых прав как в досудебном, так и во внесудебном порядке.

Дополнительные правовые гарантии, как уже отмечалось, следует предусмотреть для реализации решений государственных органов надзора и контроля. Вступившие в законную силу решения этих органов об устранении нарушений трудовых прав работников должны исполняться в порядке исполнительного производства. В связи с этим может быть предусмотрена выдача судебных приказов судами общей юрисдикции, а также действующими при комиссиях по регулированию социальнотрудовых отношений органами по урегулированию трудовых споров на основании предписаний государственных органов надзора и контроля. В случае злостного неисполнения решений о восстановлении трудовых прав государственный орган надзора и контроля может обратиться в комиссию по регулированию социально-трудовых отношений. Данная комиссия может принимать дополнительные меры для обеспечения трудовых прав работников, например, обратиться в государственные органы с целью привлечения виновных к ответственности, предусмотренной законодательством.

Таким образом, деятельность государственной инспекции труда и других органов государственного надзора и контроля под руководством комиссии по регулированию социально-трудовых отношений может не толькообеспечить независимость должностных лиц этих органов при осуществлении ими контроля за соблюдением трудового законодательства, но и создать дополнительные гарантии для защиты трудовых прав граждан.

Органы прокуратуры также могут во взаимодействии с общественными организациями, органами социального партнерства создавать условия для независимой деятельности других органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав работников. В частности, по сообщениям общественных организаций, а также на основании решений органов социального партнерства прокуратура может требовать привлечения к установленной законодательством ответственности лиц, виновных в незаконном вмешательстве в деятельность по восстановлению трудовых прав работников.

Следует заметить, что в настоящее время существует институт Уполномоченного по правам человека в РФ, уполномоченных по правам человека в ряде субъектов Российской Федерации. Свою деятельность, в том числе по защите трудовых прав, Уполномоченный по правам человека в РФ и уполномоченные в субъектах РФ осуществляют во взаимодействии с государственными органами надзора и контроля, общественными организациями, органами социального партнерства. Видимо, уполномоченные по правам человека также могут играть существенную роль в обеспечении независимости должностных лиц, осуществляющих деятельность по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Например, при возникновении конфликтных ситуаций на основании сообщений граждан, общественных организаций, органов социального партнерства уполномоченные по правам человека могут давать правовое заключение, предлагая возможные законные варианты разрешения спорных ситуаций, в том числе с целью обеспечения независимости должностных лиц, выполняющих государственную функцию по защите трудовых прав граждан. Данные заключения могут быть использованы как для защиты прав граждан, так и для обеспечения независимости должностных лиц органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудовых прав человека и гражданина.

Таким образом, расширение сферы государственного надзора и контроля, обеспечение независимости должностных лиц, контролирующих соблюдение работодателями норм трудового права, по нашему мнению, позволит существенно повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в процессе трудовой деятельности.

Глава 4. Процессуальные новации при разрешении заявлений в сфере труда и социального обеспечения

Изменение существующего порядка разрешение споров в сфере труда и социального обеспечения может быть связано с созданием специализированных судов, а также разработкой специального нормативного правового акта, регулирующего их деятельность. Таким актом, на наш взгляд, должен стать ТПК РФ. Концепция ТГЖ РФ неоднократно обсуждалась, но его принятие связано с изменением деятельности существующей судебной системы, которая благополучна для лиц, находящихся в данной системе, и без ТПК РФ. Поэтому введение новых процедур урегулирования споров в сфере труда и социального обеспечения едва ли возможно в обозримом будущем. С сожалением приходится констатировать, что существующая система их разрешения не обеспечивает правосудием права и свободы человека и гражданина в данной сфере. Полагаю, только неисправимые оптимисты способны усмотреть в существующей действительности тенденции, направленные на изменение ситуации с правами и свободами человека и гражданина в сфере труда и социального обеспечения, в том числе и при обеспечении их защиты. В связи с чем у граждан, их представителей, общественных организаций возникают потребности искать иные пути защиты и восстановления нарушенных прав в сфере труда и социального обеспечения. В предлагаемой работе будут

рассмотрены возможные варианты организации системной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере труда и социального обеспечения без изменения существующей судебной системы и создания ТПК РФ. В соответствии с п.2 ст.1 ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» на рассмотрение третейского суда может быть передан любой спор, вытекающий из гражданских отношений. В ст. 135 ГПК РФ предусмотрена возможность возвращения заявления, поданного с нарушением договорного порядка урегулирования конфликта или находящегося на разрешении третейского суда.

Как известно, ГПК РФ применяется при рассмотрении и разрешении заявлений в сфере труда и социальных отношений. В связи с чем указанные заявления отнесены судебной практикой к числу гражданских дел. Следовательно, установленные названным Федеральным законом процедуры третейского разбирательства применимы для разрешения заявлений в сфере труда и социального обеспечения. Существующая система договорного регулирования отношений в сфере труда и социального обеспечения позволяет предусмотреть в соглашениях и коллективных договорах создание третейских судов по разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения. Наличие подобного условия в соглашениях различного уровня позволяет участникам договорного процесса создать за счет собственных средств Федеральный третейский суд по разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения при Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Аналогичным образом может быть создана система таких же судов на региональном, отраслевом и на уровне органов местного самоуправления. Соответственно, в коллективном договоре может быть предусмотрена возможность создания третейского суда в конкретной организации. Такой суд будет отличаться от КТС прежде всего компетенцией, поскольку он может разрешать любые споры, переданные ему в договорном порядке, а также по порядку формирования и вынесения решений. Деятельность таких судов на основании ст.2 ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» должна регламентироваться не только федеральным законодательством , но и уставами, положениями или регламентом, принятым на соответствующем уровне. Может быть, на федеральном уровне будет разработан Типовой регламент суда по рассмотрению и разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения. В нем могут быть отражены следующие вопросы.

1. Формирование состава суда по рассмотрению и разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения.

Состав данного суда должен быть определен с соблюдением требований статей 8-14 названного Федерального закона. Общим требованием является его формирование по соглашению лиц, участвующих в процессе в третейском суде, он должен состоять из нечетного числа судей. Видимо, список судей должен состоять из двух частей; 1) председательствующие судьи; 2) судьи составов. Председательствующие судьи должны иметь высшее юридическое образование. Судьи составов могут не иметь высшего юридического образования, но и они должны отвечать требованиям, предъявляемым к третейским судьям. В частности, третейским судьей не может быть лицо, имеющее судимость либо привлеченное к уголовной ответственности, а также полномочия которого в качестве судьи, адвоката, нотариуса, следователя или прокурора были прекращены за совершение проступков, не совместимых с профессиональной деятельностью.

Варианты формирования состава суда по конкретному делу могут быть самыми различными. Например, стороны могут избрать из второго списка равное количество судей состава, которые в свою очередь назначат председательствующего по делу. Такой подход позволяет сформировать третейский суд по типу суда присяжных. Например, стороны из второго списка избирают по три судьи, которые из первого списка назначают председательствующего, который будет руководить процессом и составит опросный лист по доказанности юридически значимых обстоятельств, входящих в предмет доказывания

по делу. В связи с изложенным в Типовом регламенте могут быть изложены лишь общие правила формирования судебных составов для разрешения заявлений в сфере труда и социального обеспечения.

2. Подведомственность и подсудность заявлений третейским судам.

По содержанию материальных отношений, из которых возникает обращение в третейский суд, на его рассмотрение в договорном порядке могут быть переданы любые заявления в сфере труда и социального обеспечения. Например, соглашением с участием органа государственной власти на рассмотрение соответствующего третейского суда может быть передана такая категория дел, как дела, связанные с прохождением государственной гражданской службы. В этом случае не понадобится создавать дорогостоящую систему административных судов, которые едва ли будут способны обеспечить эффективную защиту прав и свобод лиц, проходящих государственную гражданскую службу. Следовательно, подведомственность указанных заявлений может быть определена в соглашениях, коллективных договорах. Причем критерии её определения будут зависеть от усмотрения их сторон. В связи с чем субъектный состав соглашений, коллективных договоров также является одним из критериев определения подведомственности заявлений в сфере труда и социального обеспечения.

Подсудность таких заявлений может быть определена , исходя из территориальной принадлежности обращения и нахождения, а также места жительства участников третейского производства. Однако в Типовом регламенте может быть определена родовая подсудность отдельных заявлений, например, об оспаривании содержания соглашений федерального уровня. Такие заявления могут быть отнесены к подсудности Федерального третейского суда по разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения.

Таким образом, с соблюдением правил подведомственности и подсудности на рассмотрение третейского суда по волеизъявлению участников конфликтной ситуации могут быть переданы любые заявления, вытекающие из отношений в сфере труда и социального обеспечения.

3. Особенности процессуальной деятельности третейских судов.

Особенности процесса в третейском суде заключаются в наличии специальных представителей в лице профсоюзов и объединений работодателей, которые по условиям соглашений, коллективных договоров должны обращаться в третейские суды самостоятельно без получения доверенности от члена своей организации, права которого нарушены их применением.

Правила доказывания в третейском суде также имеют свои особенности. Прежде всего , при решении вопроса о допустимости доказательств следует учитывать отсутствие равенства в трудовых отношениях между работником и работодателем, который имеет возможность постоянно изменять документы, используемые в судебном разбирательстве. Отсутствие надлежаще оформленных письменных документов лишает работодателя права ссылаться на свидетельские показания для подтверждения обстоятельств, которые должны быть подтверждены исключительно письменным документом, например, трудовым договором. Тогда как работник может эти же обстоятельства, в частности получение от работодателя заработной платы в определенном размере, подтверждать свидетельскими показаниями (см. Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005 г., № 10, стр.22-23). Особые правила могут быть установлены и для протоколирования разбирательства в третейском суде. На участников третейского разбирательства может быть возложена обязанность по фиксации хода процесса. Споры, возникающие по поводу отражения хода процесса, должны быть разрешены председательствующим с участием лиц, составивших и оспаривающих документ, фиксирующий ход судебного разбирательства.

Особый порядок может быть установлен и для вынесения решений третейскими судьями. В частности, может быть предусмотрено составление опросного листа, в котором с участием сторон третейского разбирательства определяются обстоятельства, входящие в предмет доказывания по делу. В свою очередь судьи состава путем тайного

голосования выносят решения о доказанности или недоказанности этих обстоятельств. После чего председательствующий на основании итогов голосования составляет решение.

4. Взаимодействие суда с органами по надзору за соблюдением трудового законодательства.

Третейский суд должен иметь возможность поручить проведение проверки по обстоятельствам дела органам государственной инспекции труда. Заключение инспекции труда по этим обстоятельствам должно рассматриваться судом как одно из доказательств по делу.

Положение государственной инспекции труда, её подчинение органам исполнительной власти, зачастую нарушающим права и свободы граждан в сфере труда и социального обеспечения, не позволяют эффективно устранять нарушения в этой сфере. Тогда как взаимодействие с системой третейских судов, реализация предписаний государственной инспекции труда через решения третейских судов позволяют повысить статус инспекции и правовое значение принимаемых её должностными лицами решений. Поэтому заслуживает внимания предложение Т.П. Барбашовой о передаче инспекции труда в ведение соответствующих комиссий по регулированию социально-трудовых отношений. Реализация этого предложения позволяет участникам договорного процесса определять качественный и количественный состав надзорных органов, обеспечивающих соблюдение трудового законодательства. Причем участники этого процесса за счет имеющихся средств могут создавать дополнительные должности государственных контролеров за соблюдением законодательства о труде. Однако государственный инспектор не будет зависим в своей деятельности от профсоюза или объединения работодателей, осуществляющего финансирование его деятельности, так как он будет находится под контролем и защитой соответствующей комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и созданного с её участием третейского суда.

5. Судебные расходы.

Граждане, ставшие участниками судебного разбирательства в третейском суде, освобождаются от судебных расходов независимо от того, какое решение будет принято. Данное правило закреплено в действующем законодательстве и не может быть изменено по соглашению сторон. Однако работодатели, профсоюзы могут нести обязанность по возмещению судебных расходов пропорционально удовлетворенным или неудовлетворенным третейским судом требованиям. При этом должны быть соблюдены требования разумности и справедливости. В связи с чем на профсоюз не может быть возложена обязанность по возмещению судебных расходов, превышающих возможности профсоюза, так как это приведет к его незаконной ликвидации. Причем профсоюз, оказавший гражданину помощь по ведению гражданского дела в суде бесплатно, вправе потребовать возмещения понесенных судебных расходов с проигравшей стороны . Таким образом может быть обеспечена возможность частичного возмещения расходов, связанных с деятельностью третейских судов по разрешению заявлений в сфере труда и права социального обеспечения.

Формирование системы третейских судов по разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения, создание правовой основы их деятельности в виде соответствующих уставов, положений, регламента, практика их деятельности могут стать основой проведения правового эксперимента по созданию системы трудовых судов и ТПК РФ. В случае удачи этот эксперимент может позволить на базе системы третейских судов создать суды по разрешению заявлений в сфере труда и социального обеспечения, разработать ТПК РФ, регламентирующий их деятельность, не внедряясь в действующую систему судов. В связи с этим суды общей юрисдикции могут быть освобождены от немалого количества ненужных им дел, большинство из которых в настоящее время отнесены к компетенции мировых судей.»

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Защита трудовых прав работников включает в себя различные способы и формы, к их числу относится государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права, который может быть использован наряду с самозащитой, деятельностью профсоюзов, КТС, судебной защитой для восстановления нарушенных прав и законных интересов работников.

2. Государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права может быть определен как деятельность полномочных государственных органов, которая может быть осуществлена в отношениях по государственному надзору и контролю, с целью защиты трудовых прав работников.Данные отношения имеют самостоятельные основания возникновения, изменения и прекращения. Наличие этих оснований, их процессуальное оформление позволяет рассматривать государственный надзор и контроль в качестве способа и формы защиты трудовых прав работников.

3. Надзор и контроль как способ защиты трудовых прав включает в себя действия, в результате которых возникают отношения по государственному надзору и контролю за соблюдением норм трудового права. Такие действия могут быть совершены в предусмотренных законодательством случаях органами государственного надзора и контроля самостоятельно. Отношения по государственному надзору и контролю могут возникнуть на основании обращения граждан, работодателей, органов, являющихся субъектами трудового права. Данные обращения влекут возникновение обязанности по их проверке полномочными органами государственного надзора и контроля, которые являются непременным субъектом отношений по государственному надзору и контролю.

4. Надзор и контроль как форма защиты трудовых прав работников предполагает процессуальное оформление в рамках отношений по государственному надзору и контролю устранения допущенных работодателем нарушений. Государственный надзор и контроль за соблюдением норм трудового права следует признать юрисдикционной формой защиты трудовых прав, так как восстановление нарушенных прав в отношениях по государственному надзору и контролю оформляется правоприменительным актом, обязательным для исполнения лицами, которым он адресован.

5. Государственный надзор и контроль в качестве способа защиты трудовых прав может быть использован в сочетании с другими способами, перечень которых данв ст. 352 ТК РФ, в частности наряду с судебной защитой трудовых прав. Обращение в суд не препятствует возникновению отношений по государственному надзору и контролю. Однако данное обращение препятствует вынесению органами государственного надзора и контроля правоприменительного акта о восстановлении нарушенного права. Хотя эти органы могут составить свое правовое заключение с рекомендациями по надлежащему применению норм трудового права. Такое заключение должно быть использовано судом в качестве одного из доказательств по делу.

6. Государственный надзор и контроль выступает в качестве самостоятельной формы защиты трудовых прав работников. Использование этой формы после обращения в судебные органы законодательством не допускается. Однако правоприменительный акт органов государственного надзора и контроля может быть обжалован в судебном порядке. Признание судом данного акта законным и обоснованным позволяет использовать установленные в нем факты для восстановления трудовых прав работников и обеспечения правомерного поведения работодателя в будущем, а также для его исполнения по правилам исполнительного производства.

7. Существуют различные формы государственного надзора и контроля. Правоприменительный акт государственного органа по надзору и контролю может быть издан исключительно в частноправовой форме, то есть для защиты конкретных

работников. Данный акт может быть выдан в публично-правовой форме, что предполагает защиту неопределенного круга лиц.

Таким актом может быть оформлена смешанная форма защиты трудовых прав работников. То есть, не только защита конкретных работников, но и обеспечение правомерного поведения работодателя в будущем по отношению к другим работникам, круг которых в этом акте не определен.

8. Правоприменительные акты органов государственного надзора и контроля издаются с использованием этими органами имеющихся полномочий. Данные акты могут быть изданы в форме исполнения, то есть в виде возложения на работодателя обязанностей по устранению конкретных нарушений. Правоприменительный акт может быть издан в форме соблюдения, то есть путем возложения на работодателя обязанности воздерживаться от неправомерного поведения в будущем.

9. Органы государственного надзора и контроля взаимодействуют с целью устранения нарушений трудовых прав работников. Данное взаимодействие позволяет использовать полномочия различных органов государственного надзора и контроля для восстановления нарушенных прав работников, привлечения виновных в таких нарушениях лиц к установленным в законодательстве мерам ответственности.

10. Главенствующую роль при взаимодействии органов государственного надзора и контроля должна играть прокуратура.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением всех норм законодательства, включая нормы трудового права. Органы прокуратуры могут не только устранять конкретные нарушения норм трудового права, но и требовать признания недействующими нормативных правовых актов, направленных на регулирование трудовых отношений. Кроме того, органы прокуратуры могут возбудить уголовное и административное преследование лиц, виновных в нарушении норм трудового права, они могут инициировать привлечение этих лиц к дисциплинарной и (или) материальной ответственности. Другие органы государственного надзора и контроля такими правами не обладают. В связи с этим они вынуждены обращаться в органы прокуратуры для решения вопросов об отмене нормативных правовых актов, регулирующих трудовые отношения, а также с целью привлечения виновных лиц к указанным видам ответственности. В свою очередь органы прокуратуры могут поручить другим органам государственного надзора и контроля проверить соблюдение норм трудового права, а также привлечь виновных лиц к административной ответственности в пределах имеющейся у этих органов компетенции.

11. Государственная инспекция труда может осуществлять проверку соблюдения всех норм трудового права, выдавать обязательные для исполнения предписания, привлекать виновных лиц за нарушение норм трудового права к административной ответственности. Однако в действующем законодательстве отсутствуют правила вступления в законную силу предписаний государственной инспекции труда, а также их принудительного исполнения. В связи с этим государственная инспекция труда, другие заинтересованные лица вынуждены обращаться в другие органы для использования имеющихся у них возможностей с целью восстановления нарушенных прав работников.

12. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет горный надзор, энергонадзор, атомный надзор. Сфера данных видов надзора ограничена, органы, осуществляющие указанные виды надзора, имеют правотворческие и правоприменительные полномочия. Реализация ими правотворческих полномочий происходит под контролем органов прокуратуры. В свою очередь органы прокуратуры, другие органы системы государственного надзора и контроля обращаются в органы, осуществляющие перечисленные виды надзора с целью осуществления деятельности по устранению нарушений трудовых прав работников в пределах имеющейся у них компетенции.

13. Органы санитарно-эпидемиологического надзора осуществляют надзор за соблюдением санитарных норм и правил. В настоящее время они находятся в ведении

Федеральной службы надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, которая входит в Министерство здравоохранения и социального развития РФ. Названые органы могут издавать санитарные нормы и правила, а также осуществлять специальный надзор за их соблюдением. В связи с этим другие органы могут обращаться в органы санитарно-эпидемиологического надзора с целью принятия мер по защите прав окружающих в пределах имеющейся у них компетенции. Органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора при выявлении нарушений, устранение которых не относится к их компетенции, должны направить сообщение в соответствующий орган государственного надзора и контроля для осуществления деятельности по их устранению.

14. Проблемы реализации полномочий органов государственного надзора и контроля в первую очередь связаны с отсутствием правил вступления в законную силу издаваемых ими правоприменительных актов, а также их принудительного исполнения.

Вступление правоприменительных актов указанных органов в законную силу следует связывать с обжалованием вышестоящему должностному лицу. Поэтому в законодательство могут быть внесены изменения о том, что названные правоприменительные акты вступают в законную силу по истечении десяти дней со дня их выдачи работодателю при отсутствии жалобы, а при подаче жалобы на эти акты после оставления их в стиле вышестоящим должностным лицом. На основании вступившего в законную силу правоприменительного акта может выдаваться судебный приказ, что выступает гарантией его принудительного исполнения.

Правоприменительный акт государственных органов по надзору и контролю за соблюдением норм трудового права может быть обжалован в судебном порядке. Признание судом этого акта законным и обоснованным позволяет выдать исполнительный лист на основании судебного решения, что обеспечит принудительное исполнение требований государственного органа по надзору и контролю.

15. Полномочия органов государственного надзора и контроля могут быть классифицированы на общие и специальные. В настоящее время правовую основу данной классификации составляет общее и специальное законодательство, отражающее дифференциацию в правовом регулировании трудовых отношений, а также следующие факторы: 1) предмет государственного надзора и контроля; 2) специальные полномочия при осуществлении государственного надзора и контроля; 3) органы, осуществляющие данный вид государственной деятельности.

16. Общие полномочия по выявлению нарушений трудовых прав работников требуют предварительного процессуального оформления. Тогда как специальные полномочия могут быть реализованы органами государственного надзора и контроля самостоятельно, что позволяет им одновременно выявить и устранить нарушения трудовых прав работников. В связи с этим целесообразно, чтобы органы государственного надзора и контроля имели специальные полномочия по самостоятельному выявлению и устранению нарушений трудовых прав. В этом случае предварительное оформление выявленных нарушений потребуется только для принудительного исполнения ранее выданных правоприменительных актов органов государственного надзора и контроля. Данное оформление позволяет на основании имеющегося правоприменительного акта устранить указанные в нем нарушения по отношению к другим работникам, круг которых в этом акте не определен, что позволяет обеспечивать правомерное поведение работодателя в будущем.

17. Государственный надзор и контроль должен распространяться на установление минимальных государственных стандартов по отношению ко всем лицам, выполняющих личным трудом порученную им нанимателем работу. В связи с этим должны быть разработаны минимальные государственные стандарты, обязательные при выполнении работ по трудовым и гражданско-правовым договорам. К числу таких стандартов следует отнести требования по охране труда, соблюдению санитарных норм и правил, по

минимальной часовой оплате выполненной работы. Расширение сферы государственного надзора должно повлечь и расширение области действия норм трудового права.

18. Должностные лица органов системы государственного надзора и контроля должны обладать реальной независимостью при осуществлении своей деятельности. В настоящее время только органы прокуратуры формально не зависят в своей деятельности от органов исполнительной власти. Другие органы системы государственного надзора и контроля находятся в ведении исполнительной власти. Зависимость от исполнительной власти не позволяет им эффективно выполнять свои функции по защите трудовых прав. В связи с этим независимость указанных должностных лиц при осуществлении своих функций может быть обеспечена за счет взаимодействия с общественными организациями, органами социального партнерства. Решение об их освобождении от занимаемой должности по обстоятельствам, не зависящим от их волеизъявления, должно приниматься по согласованию соответствующей комиссией по регулированию социально-трудовых отношений. Данные комиссии должны иметь право за счет собственных средств вводить дополнительные должности лиц, осуществляющих надзор за соблюдением трудовых прав. Органы прокуратуры также должны обеспечивать независимость должностных лиц других органов системы государственного надзора и контроля за соблюдением норм трудового права.

19. Уполномоченный по правам человека в РФ, региональные уполномоченные, выполняя свои функции во взаимодействии с общественными организациями, органами социального партнерства также могут служить обеспечению независимости деятельности по государственному надзору и контролю за соблюдением трудовых прав работников. Заключение уполномоченных по правам человека о незаконном вмешательстве в эту деятельность должно рассматриваться в качестве основания для привлечения виновных в таком вмешательстве лиц к установленным законодательством мерам ответственности.

20. Выполнение функции по надзору и контролю под руководством комиссий по регулированию социально-трудовых отношений может позволить использовать должностных лиц органов государственного надзора и контроля для урегулирования трудовых споров в досудебном и внесудебном порядке.

Список используемых нормативных правовых актов

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 дек.

2. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.48 г. // Сборник международных актов о правах человека. Официальное издание. М., 1997.

3. Конвенция Международной организации труда № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» 1947 г. // Российское законодательство: в 2-х т. Т. 2. М., 1997.

4. Трудовой кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2001. 31 дек.

5. Федеральный закон от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ // Российская газета. 2006. 7 июля. № 146.

6. Федеральный Закон «О Прокуратуре Российской Федерации» от 17.11.95 г. 7. Закон РФ от 12.01.96 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Российская газета. 1995. 5 дек.

8. Федеральный Закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

9. Федеральный Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ (с доп. От 09.05.2005 г. № 45-ФЗ). М.: Ось-89, 2005. Ст. 44. С. 30.

10. Федеральный Закон от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившим силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

11. Постановление Правительства РФ от 09.09.99 г. «О государственном надзоре и контроле за соблюдением трудового законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» //СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4546.

12. Указ Президента РФ от 3 марта 2007 г № 269 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

13. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ на 2002-2004 гг. // Российская газета. 2002. № 11.

14. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

15. Приказ Генерального Прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением закона, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» от 22.05.96 г. № 30.

16. Указ Генерального Прокурора «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности» от 06.07.2000 г. № 107/7.

17. Положение Госгортехнадзора РФ «Об утверждении общих правил промышленной безопасности для организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 18.10.2002 г. № 61-А // Российская газета. 2002.

18. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г.

Литература

1. Абрамова О.В. Защита трудовых прав работников // Трудовое право. 2004. № 6.

2. Абова Т.Е., Кабалкин А.Ю., Мозолин В.П. Возникновение гражданских прав и обязанностей, осуществление и защита гражданских прав. Гражданский кодекс РФ. Часть первая: Научно-практический комментарий / Отв. ред. Т.Е. Абова. М., 1996. С. 32.

3. Абрамова О.В. Судебная защита трудовых прав // Трудовое право. 2005. № 1.

4. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955.

5. Александров Н.Г. Советское государство и профсоюзы. М., 1965.

6. Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961.

7. Алексеев С.С. Государство и право: начальный курс. М., 1996. 8. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций. Т. 1. Свердловск, 1972.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. М.: Юрид. лит.,1981.

10. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования: Учебник по теории государства и права.

11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. 2001. С. 308.

12. Андреев В.С. Советское трудовое право: Учебное пособие. М., 1976. С. 338-339.

13. Андреев В.С. Охрана трудовых прав рабочих и служащих. М., 1972.

14. Аппаков А.А. Некоторые проблемы реализации защитной функции профсоюзов в переходный период: Учебник для вузов // Правоведение.1998. № 2. С. 104.

15. Арефьев Г.И. Некоторые вопросы понятия охраны субъективных прав // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1981. С. 70.

16. Бару М.И. Унификация и дифференциация норм трудового права // Советское государство и право. 1971. № 10.

17. Барышникова Т.Ю. Формы и способы защиты трудовых прав и охраняемых законом интересов в российском трудовом праве: автореферат дисс. канд. юрид. наук. Пермь, 2005.

18. Басков В.И. Прокурорский надзор. М., 1996. С. 139.

19. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма-Инфра-М, 2001. С. 401.

20. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2_е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 437-446.

21. Бегичев Б.К. Субъективная дифференциация правового регулирования в советском трудовом праве // В сб. ученых трудов Свердловского юридического института. Вып. 2. 1964.

22. Бегичев Б.К. К вопросу о предмете и методе трудового права // Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975. С. 62.

23. Блеуков А.Н. Социология. Учебное пособие для студентов вузов. М., 2004.

24. Богданова Е.Е. Формы и способы защиты гражданских прав и интересов // Журнал российского права. 2003. № 6.

25. Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав. С. 9-11.

26. Бутнев В.В. Гражданская ответственность. Ярославль, 1999. С. 48-52.

27. Буянова М.О., Костян И.А. Постатейный комментарий к Трудовому кодексу / Отв. ред. М.О. Буянова. М.: Кнорус, 2006.

28. В Генпрокуратуре создано управление // Российская газета. 2006. 27 июля.

29. Варул П.А. О некоторых теоретических вопросах защиты субъективных гражданских прав. С. 12.

30. Василичев С.Ф. Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2000.

31. Венгеров А.Б. Теория государства и права. 1999.

32. Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде. С. 15, 18-20, 25.

33. Вершинин А.П. Соотношение судебной и административной форм защиты субъективных прав // Осуществление и защита гражданских и трудовых прав. Краснодар, 1989. С. 130.

34. Вершинин А.П. Интерес в защите субъективных прав // Вопросы теории охраняемых законом интересов. Ярославль, 1990.С. 17-18.

35. Викторов И.С., Шалыгин Б.И. Система и полномочия государственных органов, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства // Трудовое право. 2005.

36. Волегов Ю.Б. Значение дифференциации трудового права // Советское государство и право. 1982. № 1.

37. Гинцбург Л.Я. Социалистические трудовые правоотношения. М., 1977. С. 152-156.

38. Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ЭКСМО, 2005.

39. Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права: монография. Екатеринбург: Изд-во УрГ.

40. Головина С.Ю. Основания и пределы дифференциации трудового права // В сб.: Российское трудовое право на рубеже тысячелетий. СПб., 2001.

41. Горшенин К.П., Шахов В.Д. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 31-32.

42. Гриценко Н., Снигирева И., Шалаев С. Что дает нам Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Профсоюзы. 1996. № 5. С. 30-31; № 6. С. 28-29.

43. Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Дисс. канд. юрид. наук. Пермь, 2003.

44. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. М.: ТК «Велби», изд-во «Проспект», 2005.

45. Даль В.И. Толковый словарь русского языка.

46. Денисов А.И. Теория государства и права. М., 1984. С. 4.

47. Догадов В.М. Очерки трудового права. Л., 1927. С. 126.

48. Догадов В.М. Советское трудовое право и его предмет //Вестник ЛГУ. 1965. № 5.

49. Иванкина Т.В. Вопросы защиты трудовых прав работников в свете новой кодификации трудового законодательства // Материалы научно-практической конференции в области трудового права и права социального обеспечения. М., 2003. № 4. С. 62.

50. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Л.: изд_во ЛГУ, 1958. Т. 1.

51. Зайкин А.Д. Советское трудовое право: Учебное пособие. М., 1979. С. 470-473.

52. Зайкин А.Д. Российское трудовое право. Учебник для вузов. М., 1997. С. 35.

53. Запольнов А.А. Контроль реализации федерального законодательства органами исполнительной власти. Автореферат. дисс. канд. юрид. наук. М., 2001. С 13.

54. Канторович Я.А. Коллективный договор. Л., 1924. С. 176-190.

55. Карабельников Б.Р. Трудовые отношения в хозяйственных обществах. М., 2003. С. 167-170.

56. Карева М.П., КачекьянС.Ф., Федосеев А.С., Федькин Г.И. Теория государства и права. М., 1955.

57. Киселев И.Я. Трудовое право России и зарубежных стран.Международные нормы труда. М.: ЭКСМО, 2005. С. 60-82, 259-268.

58. Киселев И.Я., Леонов А.С. Комментарий к Трудовому кодексу РФ. М., 2003. С. 654.

59. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. С. 11.

60. Коробченко В.В. Защита трудовых прав и интересов работников // Трудовое право. 2002. № 12. С. 59-67.

61. Коробченко В.В. Защита трудовых прав и интересов работников при процедурах банкротства работодателя. Дисс. канд.юрид. наук. СПб., 2003.

62. Коршунова Т.Ю. Защита трудовых прав профессиональными союзами // Трудовое право. 2004. № 6. С. 35-36.

63. Куренной А.М. Трудовое право: Учебник. М., 2005.

64. Куренной А.М., Миронов В.И. Практический комментарий к законодательству о трудовых спорах. М.: Дело, 1997.

65. Курылев С.В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав. Т. XXII. Вып. 3. Иркутск: ИГУ, 1957. С. 162, 168.

66. Левиант Ф.М., Пашков А.С. Правовое положение профсоюзов в СССР. Л., 1962.

67. Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М., 1962.

68. Лившиц Р.З., Иванов С.А. Личность в советском трудовом праве. М., 1982. С. 183.

69. Лившиц Р.З, Орловский Ю.П. Трудовое право России: Учебник для вузов.

70. Литвинов-Фолинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. СПб., 1904.

71. Лукашева Е.А. Эффективность юридических механизмов защиты прав человека: политические, экономические, социальнопсихологические аспекты. Конституция Российской Федерации и совершенствованиемеханизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 5-9.

72. Лушникова М.В., Лушников А.М. Основные государственные гарантии по оплате труда: сравнительно_правовой анализ // Трудовое право. 2005. № 2. С. 17-28.

73. Лушников А.М. Наука трудового права России: историко-правовые очерки в лицах и собраниях. 2003. С. 47.

74. Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Трудовое право: Учебник. М.: Высшее образование, 2005.

75. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Проспект МГУ, 2005. С. 606.

76. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебник. М.: ТК «Велби», изд_во «Проспект», 2006.

77. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2006.

78. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые проблемы государственного контроля в РФ. Дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону.

79. Микулин А.А. Фабричная инспекция в России. 1882-1906. Закон 1 июня 1882 года. Киев, 1906.

80. Миронов В.И. Трудовое право России: Учебник. М.: ООО «Управление персоналом», 2005.

81. Миронов В.И. Обуздание инспектора законом // Трудовое право. 2001. № 4. С. 9-26.

82. Миронов В.И. Законодательство о труде: теория и практика. М.: Р. Валент, 2000. С. 220-221.

83. Миронов В.И. О некоторых процессуальных трудностях реализации норм трудового права // Государство и право. 1994. № 11.

84. Миронов В.И. Некоторые проблемы реализации норм трудового права. Материалы научно-практической конференции МОТ. 2004. С. 178-186.

85. Мокичев К.А. Теория государства и права. М., 1971.

86. Нестерова Т.А. Государственные органы и их служащие в системе защиты трудовых прав. Пермь, 2005. С. 40-44.

87. Нестерова Т.А. Федеральная инспекция труда в системе защиты трудовых прав // Трудовое право. 2004. № 2. С. 30-35.

88. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. С. 210.

89. Никитинский Л.В. Надзор и контроль правовой инспекции профсоюзов за соблюдением трудового законодательства. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1981.

90. Нуртдинова А.Ф. Защита трудовых прав работников // Хозяйство и право. 2002. № 12. С. 5.

91. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1972. С. 697, 786.

92. Орловский Ю.П., Нуртдинова А.Ф. Трудовое право: Учебник. М., 2004.

93. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М. С. 62-63.

94. Пашков А.С. Советское трудовое право / Под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. М., 1982.

95. Полетаев Ю.Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве. С. 94.

96. Процевский А.И. Предмет советского трудового права. М., 1979. С. 34.

97. Прямая речь Генерального прокурора // Российская газета. 2006. 27 июля.

98. Свердлык Г.А., Страунинг Э.Л. Понятие и юридическая природа самозащиты гражданских прав // Государство и право. 1998. № 5. С. 17-24.

99. Семенихин В.В. Комментарий к Трудовому кодексу. М.: ЭКСМО, 2006.

100. Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право.

101. Скачкова Г.С. Расширение сферы действия трудового права и дифференциация его норм. М., 2003.

102. Скобелкин В.Н. Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. М., 1969. С. 13.

103. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения. М.: Вердикт — 1М, 1999. 372 с.

104. Смирнов О.В. Трудовое право: Учебник. 5-е изд. 2006.

105. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М. С. 66-71.

106. Снигирева И.О., Явич Л.С. Государство и профсоюзы. М.,1967.

107. Снигирева И.О. Конституционная основа трудового законодательства // Трудовое право. 2004. № 6. С. 14-16.

108. Снигирева И.О. К вопросу об отраслевой дифференциации советского трудового законодательства // Советское государство и право. 1964.

109. Сойфер В.Г. Стабильность и динамика трудового правоотношения. М., 2004.

110. Сойфер В.Г. Развитие коллективных трудовых правоотношений // Советское государство и право. 1976. № 6.

111. Сошникова Т.А. Прекращение трудового договора // Кадровик. 2002. № 5.

112. Сошникова Т.А. Трудовое право России в схемах и таблицах. М.: МосГУ, 2004.

113. Студеникин М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С. 18.

114. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник: В 2-х т. М., 1998. Т. 1. С. 410.

115. Сыроватская Л.А. Ответственность по советскому трудовому праву. М., 1968.

116. Сыроватская Л.А. Трудовое право: Учебник. 2-е изд. М., 1998.

117. Таль Л.С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. Ч. 2. С. 80.

118. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. С. 72.

119. Тархов В.А. Гражданское право: Учебник. Чебоксары, 1997.С. 259-260.

120. Толкунова В.Н. Трудовое право: Конспект лекций. 2004.

121. Толстой Ю.К., Сергеев А.П. Гражданское право.

122. Френкель Э.Б. Трудовое и социальное право зарубежныхстран: Основные институты. Сравнительное исследование. М.: Юристъ, 2002. С. 427.

123. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2003. С. 80.

124. Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 72.

125. Чуча С.Ю. Социальное партнерство в сфере труда: становление и перспективы развития правового регулирования в РоссийскойФедерации. Омск, 2005. С. 46-51.

126.Шеломов Б.А. Понятие и содержание профсоюзного представительства // Профсоюзы и трудовое право: Сб. науч. трудов. М., 1979.

127.Шеломов Б.А. Контроль профсоюзов за соблюдением трудового законодательства: Учебное пособие. М.,1980.

128.Шмидт В.И., Михайлов В.Т. Организация труда в районной прокуратуре. М., 1975. С. 90-109.

129. Штивельберг Ф.Б. Основания и пределы дифференциации трудового права России. Дисс. канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004.

130. Шубина Т.Б. Теоретические проблемы защиты права. Дисс. канд. юрид. наук. Самара, 1997. С. 17-18.

131. Ценин А.И. Профсоюзы и трудовые права рабочих и служащих. М., 1980. С. 255.

132. Юрьева А.Г. Меры защиты в советском трудовом праве. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1985. С. 4.

133. Юрьева А.Г. Классификация мер защиты по механизму воздействия на субъектов трудовых правоотношений // Проблемы совершенствования гражданско_правового регулирования. Томск, 1987. С. 236.

135. Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 50.

136. Яроцкий В.Г. Правила фабричного найма рабочих и надзор за отношениями хозяев и рабочих // Журнал гражданского и уголовного права. 1890. № 1. С. 22-26.